EDD

Evaluation and Data Development

Lessons Learned

Reconnecting Social Assistance Recipients to the Labour Market

Introduction

Although frequently spoken of as a new phenomenon, "welfare reform" is as old as the welfare system itself. The term "welfare reform" is universally understood to mean changes to the social/income assistance programs with a view to reducing caseloads and increasing the labour force attachment of recipients. In general, welfare reform represents a legislative, philosophical, and administrative shift. As the millennium unfolds, welfare has increasingly shifted from being an "entitlement" program designed to help fight poverty, to a more temporary support intended to promote individual self-sufficiency through attachment to the labour force. It is this latter shift, and the change in legislation that has accompanied it, that has given recent welfare reform its distinct character as a program that is integrated with other labour market development programs, specifically education and training.

Origins of welfare reform

A major impetus for welfare reform has been the persistence of high caseloads despite improved economic circumstances. Until the mid-eighties, a reduction in unemployment levels usually meant that social assistance caseloads would decrease. In the past decade that has not been the situation.

Beyond the volume of cases, the composition of these caseloads also began to worry administrators. In Canada, social assistance has included young single adults who many believe should be employed or in school. It also has included a growing number of children in social assistance families.

Other factors that have helped prompt the move towards welfare reform include:

- the public opinion shift to less government spending;
- traditional educational and vocational training strategies for social assistance recipients (primarily classroom based and voluntary) seem to have failed in reducing caseloads;
- many observers argue that long-term social assistance has corrosive effects on children; and
- finally, for some people on social assistance, accepting a low wage position was often economically irrational. Recipients could earn only relatively small amounts without resulting in a reduction or elimination of benefits.

Human Resources Development Canada Développement des ressources humaines Canada

Canada

SP-AH123B-03-00E

The lessons from welfare reform

In reviewing initiatives across North America, it is possible to categorize lessons according to five main policy themes. It should be remembered that these themes provide a general framework, and not mutually exclusive categories. In addition, due to the recent character of many reforms, there is a need to exercise caution in order to avoid drawing premature conclusions.

Legislation / Regulation

Lesson 1 **Legislative and regulatory changes are necessary conditions to reduce the number of cases, but not sufficient conditions to promote economic independence.**

While legislative and regulatory changes have been necessary for a more effective integration of social assistance programs and labour markets, alone they have been insufficient for promoting the economic independence of clients. For those jurisdictions concerned with the end state of their clients, these areas have moved on to incorporate both short and long-term interventions to facilitate their clients' transition to paid employment.

Short-term labour force attachment strategies

Lesson 2 **Defining "employability" is difficult.**

Many jurisdictions have used employability assessments at the initial point of application for social assistance. In principle, the employability assessment triages clients into three general groups: job ready (those with work experience and education); training ready (those whose personal situation allows them to participate in training); and those with multiple barriers (personal and family problems that preclude participation in training or work). However, in light of the complex heterogeneity of the clientele, debate exists about the effectiveness of these assessments. Employability remains a very hard concept to identify and define, particularly for those who face barriers to employment.

Lesson 3 **Rapid start employment strategies, while most effective for job-ready social assistance recipients, appear to have limited long-term impacts.**

Faced with doubt surrounding the utility of employability assessments, many jurisdictions now use the labour market as the real test of a client's employability. Most "Work-First" programs, popular in the United States, place applicants immediately into the job market through a process of job-search (résumé preparation and interviewing skills) and direct job placement. However, the evaluation data suggests that, for clients who have weak educational backgrounds and who encounter family/personal barriers, these policies alone may not result in wage increases that raise them out of poverty and into self-sufficiency.

Lesson 4 **Work experience programs are most effective when they are temporary, focus on marketable skills acquisition, and support clients in resolving personal issues.**

Work experience (community placement) programs provide individuals who are unable to find unsubsidized employment an opportunity to develop an attachment to the labour force or to participate in some other form of activity (such as volunteering or community work). Several versions of this program exist, such as

"workfare" and wage subsidies. These programs can be more effective when combined with education and additional on-the-job training. They are generally considered as part-time placements, with distinct time limits (either monthly or overall) for participation. In most cases, these strategies are used as a first-step toward long-term employment.

Long-term labour force attachment

Long-term labour force attachment strategies are becoming the central focus of welfare reforms. Administrators believe that such long-term strategies may mean supporting social assistance clients over an extended period of time. Although no one really knows whether these policies will be successful, an important decision for any welfare administrator is how much to spend on a client's training and support in order to gain their labour market participation.

Lesson 5 Earned income policies encourage employment.

Increasing the allowable level of earned income, earned income tax credits and employment subsidies have all proved to contribute to returning social assistance recipients to work. As with any program under welfare reform the evaluation information comprises a wide range of experience and success.

Lesson 6 Education is important for moving beyond low-wage jobs.

The connection between education and employability is well established. Better educated individuals have a lower incidence of unemployment, greater hours worked and earnings per hour, and less reliance on government support programs. A central question facing welfare administrators is not whether education is important, but how it should be structured to both benefit social assistance recipients and promote the fastest transition from welfare-to-work. Presently, the most common educational programs are targeted at those with low education and literacy levels. However unlike previous remedial educational programs, courses may now couple together services such as literacy or ESL, adult basic education (ABE), job search, short-term job placement and counselling with classroom and/or on-the-job training. This maintains an "employment first" focus.

Lesson 7 Training programs that link with employers can assist the welfare-to-work process, provided that additional supports are in place.

Presently, training programs are often more closely integrated with private and public sector employers. While in many jurisdictions, job-training strategies have been scaled back in length; they are now more directly linked with employment opportunities. However, even programs with strong labour market linkages can fail, if adequate supports are not provided. In general, job-training programs that provide intensive supports have had significant income increases for the participants, when tested across a range of programs.

Collateral Support Programs

Lesson 8 Child care support and other subsidies are essential to the low-wage work often associated with welfare reform.

Collateral supports are difficult to classify as "welfare reform" per se. For the most part, they should be seen as supports available to low-income families generally,

and social assistance families more specifically. As such, supports are an essential complement to welfare reform. The most common supports relate to child care, transportation, work expenses, and personal issues.

Changes to the Delivery System

Lesson 9 The integration of social assistance, employment services, and training programs increases the effectiveness of service delivery.

Single delivery networks can also increase the success of welfare reform. Government has adopted single site delivery for much of the income security system, where clients may arrange employment insurance, check the job listings, register for training and access a range of other services. The single delivery network allows social assistance administrators to place clients into an employment stream immediately. This is an important step toward changing client perceptions about their obligations to find work. However, co-location does not automatically lead to a seamless integration of social assistance programming on the one hand, and education/training on the other.

Lesson 10 Attitudinal and cultural change within the administrative structure is essential.

Apart from creating attitudinal changes among clients, welfare reform has also changed attitudes within the system. Administrators have needed to shift from simply determining eligibility and administering payments. Sometimes this has meant changing the role of front line program administrators to assist clients with becoming more independent. With the decentralization of reforms, front line program administrators have also needed to be encouraged to develop programs that respond to local needs, especially the needs of local employers. This last point has required that governments, businesses, and educational institutions work in partnerships to best serve clients.

Conclusion

While the current round of welfare reform has been successful when judged by the number of recipients who have moved off the welfare rolls and into some type of employment, concern still exists over the resilience of these recent gains if there is a future recession. In order to be in a better position to evaluate welfare reform's effectiveness, other success criteria such as changes in the standard of living, wage increases, or the ability of clients to move up the occupational ladder once off of welfare, will need to be incorporated. The main difficulty with adopting new success indicators is that there is limited or no mechanisms for tracking the outcomes of clients who leave the welfare system entirely through successful employment.

As the remaining social assistance clients, with poor education and weak job experience present more complex and difficult problems, alternatives to work-based welfare reform may need to become a larger part of the reform process. An important and often understated view is that citizens, according to their ability, should have the opportunity to be involved in rewarding activity both socially and personally. For those social assistance recipients who are unable to maintain full-time paid employment they may combine part-time work, community service work, or volunteer work, with some form of assistance as options that could support their participation in society.

This brief is produced by Human Resources Development Canada. (HRDC)

Copies of this brief and/or the full report are available from:

Evaluation and Data Development
Strategic Policy
Human Resources Development Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0J9

Tel: 1-888-440-4080
Fax: (819) 953-5550
E-mail: edd@spg.org

Also available on HRDC Intranet under Evaluation and Data Development (EDD) site or
Internet:
http://www.hrdc-drhc.gc.ca/edd
(également disponible en français)

Évaluation et développement des données

Étude bilan

Rétablir le lien entre les bénéficiaires de l'aide sociale et le marché du travail

Introduction

La « réforme de l'aide sociale » n'est pas un phénomène nouveau comme on le dit souvent; elle remonte à la création du système d'aide sociale lui-même. L'expression « réforme de l'aide sociale » signifie les modifications apportées aux programmes de l'aide sociale ou de l'aide au revenu en vue de réduire le nombre de dossiers et d'augmenter la participation des bénéficiaires au marché du travail. En général, la réforme de l'aide sociale représente un virage au point de vue législatif, philosophique et administratif. Au fil du millénaire, l'aide sociale est devenue de moins en moins considérée comme étant « un droit », un programme conçu pour lutter contre la pauvreté, pour être plutôt perçue comme un soutien temporaire conçu pour promouvoir l'autosuffisance individuelle par l'intégration à la population active. C'est cette dernière transformation, ainsi que les changements législatifs qui l'ont accompagnée, qui ait donné aux récentes réformes de l'aide sociale leur caractère distinct, en intégrant ce programme à d'autres programmes de développement du marché du travail, notamment à ceux qui sont axés sur l'éducation et la formation.

Les origines de la réforme de l'aide sociale

Malgré de meilleures circonstances économiques, le continuel volume de travail élevé a donné un élan majeur à la réforme de l'assistance sociale. Jusqu'au milieu des années 80, une baisse du taux de chômage signifiait habituellement que le nombre de dossiers de l'aide sociale chuterait. La situation a été bien différente au courant de la dernière décennie.

Outre le nombre, la composition de ces dossiers commençait à inquiéter les administrateurs. Au Canada, on retrouvait parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, de jeunes adultes célibataires qui, d'après plusieurs personnes, auraient dû être sur le marché du travail ou aux études, de même qu'un nombre croissant d'enfants vivant dans des familles qui bénéficiaient de l'aide sociale.

Parmi les autres facteurs qui ont mené à la réforme de l'aide sociale, mentionnons :

- l'opinion publique s'est rangée du côté de la réduction des dépenses gouvernementales;
- les stratégies traditionnelles de formation pédagogique et professionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale (principalement en classe et sur une base volontaire) ne semblent pas avoir réduit le nombre de cas;
- de nombreux observateurs allèguent que l'aide sociale à long terme a des effets néfastes sur les enfants;
- enfin, pour certains bénéficiaires de l'aide sociale, le fait d'accepter un emploi peu rémunéré était souvent illogique du point de vue financier. Ils ne pouvaient gagner que de petits montants pour ne pas voir leurs prestations réduites ou éliminées.

Développement des ressources humaines Canada | Human Resources Development Canada

Canada

SP-AH133B-03-00F

Les leçons tirées de la réforme de l'aide sociale

L'examen des initiatives relevées à travers l'Amérique du Nord permet de regrouper les leçons tirées de la réforme selon cinq grands thèmes d'orientation. Il faut garder à l'esprit que ces thèmes forment un cadre de travail général et non pas des catégories mutuellement exclusives. De plus, en raison de la nature récente d'un grand nombre de réformes, la prudence est de mise afin d'éviter de tirer des conclusions prématurées.

Lois et règlements

Leçon 1 Des changements législatifs et réglementaires sont nécessaires pour réduire le nombre de cas, mais ils s'avèrent insuffisants pour promouvoir l'indépendance économique.

Bien que ces changements aient été nécessaires pour intégrer les programmes d'aide sociale au marché du travail de façon efficace, ils n'ont pas suffi à promouvoir l'indépendance financière des clients. Les secteurs de compétence qui s'inquiétaient du sort de leurs clients ont intégré les interventions à court et à long termes en vue de faciliter la transition à un emploi rémunéré pour leurs clients.

Stratégies à court terme de participation au marché du travail

Leçon 2 Il est difficile de définir « l'employabilité ».

De nombreuses administrations ont fait une évaluation de l'employabilité au moment où le demandeur a présenté sa demande. En principe, l'évaluation de l'employabilité permet de répartir les clients en trois groupes généraux : aptes au travail (ceux qui ont une expérience de travail et une éducation); aptes à la formation (ceux qui, étant donné leur situation personnelle, peuvent participer à de la formation); et ceux qui sont aux prises avec des obstacles multiples (des problèmes personnels ou familiaux qui les empêchent de participer à la formation ou de travailler). Cependant, étant donné l'hétérogénéité complexe de la clientèle, l'efficacité de ces évaluations suscite un débat. L'employabilité demeure un concept très difficile à cerner et à définir, particulièrement chez ceux qui sont aux prises avec des obstacles à l'emploi.

Leçon 3 Les stratégies d'emploi à démarrage rapide, efficaces pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont aptes au travail, semblent avoir des répercussions limitées à long terme.

De nombreuses administrations qui doutent de l'utilité des évaluations de l'employabilité se servent dorénavant du marché du travail comme véritable test d'employabilité pour leurs clients. La plupart des programmes du genre « le travail d'abord », populaires aux États-Unis, intègrent immédiatement les demandeurs au marché du travail par le biais d'un programme de recherche d'emploi (rédaction de curriculum vitae et techniques d'entrevue) et de placement direct. Toutefois, selon les données d'évaluation, l'application de ces politiques à elles seules n'entraînera peut-être pas des hausses salariales suffisantes pour faire sortir de la pauvreté et rendre autonomes les clients ayant peu de scolarité et des problèmes familiaux et personnels.

Leçon 4 Les programmes portant sur l'expérience de travail sont plus efficaces lorsqu'ils sont temporaires, axés sur l'acquisition de compétences monnayables et qu'aident les clients à résoudre leurs problèmes personnels.

Les programmes d'expérience de travail (placement communautaire) donnent aux personnes qui sont incapables de trouver un emploi non subventionné l'occasion de s'intégrer à la population active ou de participer à une autre forme d'activité (p. ex., le bénévolat ou le travail communautaire). Il existe plusieurs versions de ces programmes, comme le « travail obligatoire » et les subventions salariales. Ces programmes peuvent se révéler plus efficaces s'ils sont combinés à des activités d'éducation et de formation supplémentaires en cours d'emploi. On les considère

généralement comme des placements à temps partiel, assortis de limites de temps précises (mensuelles ou globales) en ce qui concerne la participation. Dans la plupart des cas, de telles stratégies sont la première étape vers l'emploi à long terme.

Intégration à la population active à long terme

Les stratégies d'intégration à la population active à long terme sont en train de devenir l'élément central des réformes de l'aide sociale. Les administrateurs croient que de telles stratégies à long terme peuvent signifier un soutien aux bénéficiaires de l'aide sociale pour une période prolongée. Bien que personne ne sache vraiment si ces politiques réussiront, tout administrateur d'un régime d'aide sociale doit prendre une décision importante, à savoir quelle somme consacrer à la formation et au soutien d'un client pour l'intégrer au marché du travail.

Leçon 5 Les politiques relatives au revenu gagné encouragent l'emploi.

L'augmentation du niveau du revenu gagné autorisé, du crédit d'impôt sur le revenu gagné et des subventions à l'emploi ont contribué au retour des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail. Comme dans le cas de tout programme de réforme de l'aide sociale, les données d'évaluation ont incorporé une vaste gamme d'expérience et de succès.

Leçon 6 L'éducation contribue de façon importante à se sortir des emplois peu rémunérés.

Il existe un lien bien établi entre l'éducation et l'employabilité. Les personnes mieux instruites ont des épisodes moins fréquents de chômage, travaillent pendant un plus grand nombre d'heures, ont des gains horaires supérieurs et recourent moins aux programmes de soutien de l'état. Une question primordiale à laquelle font face les administrateurs de l'aide sociale, c'est de savoir non pas si l'éducation est importante, mais comment la structurer pour en faire profiter les bénéficiaires de l'aide sociale tout en les amenant à intégrer le plus vite possible le marché du travail. Présentement, les programmes d'éducation les plus courants s'adressent aux personnes dont les niveaux de scolarité et d'alphabétisation sont faibles. Cependant, contrairement aux programmes de formation antérieurs de rattrapage scolaire, les cours peuvent maintenant combiner des services comme l'alphabétisation ou l'ALS, l'éducation de base des adultes (EBA), la recherche d'emploi, le placement à court terme et le counselling avec formation en classe ou en milieu de travail. Ceci permet de maintenir l'accent sur le « travail d'abord ».

Leçon 7 Des programmes de formation qui établissent un lien avec les employeurs peuvent faciliter la transition entre l'aide sociale et le travail, à condition que des mesures de soutien supplémentaires soient offertes.

En ce moment, les programmes de formation sont souvent plus étroitement axés sur les employeurs des secteurs public et privé. Alors que dans de nombreux secteurs de compétence, la durée d'application des stratégies de formation à l'emploi a été réduite, ces stratégies sont maintenant directement associées aux possibilités d'emploi. Cependant, même les programmes qui ont de solides liens avec le marché du travail peuvent échouer si des mesures adéquates de soutien ne sont pas offertes. En général, les programmes de formation professionnelle qui offrent des mesures intensives de soutien se sont traduits par des augmentations de revenu importantes pour les participants, si on les compare à tout un éventail de programmes.

Programmes de soutien connexes

Leçon 8 Des mesures de soutien au chapitre des services de garde d'enfants et d'autres subventions sont essentielles aux emplois peu rémunérés souvent associés à la réforme de l'aide sociale.

Les mesures de soutien connexes sont difficiles à classer parmi les « mesures de réforme de l'aide sociale » proprement dites. Elles devraient plutôt être considérées

pour la plupart comme des mesures de soutien offertes généralement aux familles à faible revenu et, plus particulièrement, aux familles qui bénéficient de l'aide sociale. À ce titre, elles sont un complément essentiel de la réforme. Les mesures les plus courantes incluent l'aide financière pour la garde d'enfants, le transport, les questions personnelles et les dépenses relatives à l'emploi.

Changements dans les mécanismes de mise en œuvre

Leçon 9 L'intégration de l'aide sociale, des services d'emploi et des programmes de formation accroît l'efficacité de la mise en œuvre des services.

Des réseaux unifiés de mise en œuvre peuvent également favoriser la réussite de la réforme de l'aide sociale. Le gouvernement a adopté la formule des guichets uniques pour une grande partie du réseau de la sécurité du revenu, les clients pouvant s'inscrire à l'assurance-emploi, vérifier les listes de postes vacants, s'inscrire à la formation et obtenir toute une gamme d'autres services. Le réseau unique de mise en œuvre permet aux administrateurs de l'aide sociale d'inscrire immédiatement les clients au volet de l'emploi. C'est une importante mesure qui vise à modifier les perceptions des clients au sujet de leur obligation de trouver du travail. Cependant, le regroupement des services ne mène pas automatiquement à une intégration coordonnée du programme de l'aide sociale d'une part, et de l'éducation/de la formation d'autre part.

Leçon 10 Des changements d'attitude et de culture s'imposent dans les structures administratives.

En plus de susciter des changements dans les attitudes des clients, la réforme du bien-être social a également eu pour effet de modifier les attitudes au sein du système. Les administrateurs ont dû cesser de s'occuper simplement de déterminer l'admissibilité et de verser les paiements, pour commencer à aider les clients à devenir autonomes. À cette fin, il a parfois fallu montrer au personnel de première ligne comment insister pour que les clients acquièrent plus d'autonomie. Avec la décentralisation de la réforme, il a également fallu encourager ce personnel de première ligne à mettre sur pied des programmes qui correspondent aux besoins locaux, surtout aux besoins des employeurs locaux. Ce dernier point a exigé que les gouvernements, les entreprises et les établissements d'enseignement travaillent en collaboration afin de mieux servir les clients.

Conclusion

Bien que la ronde actuelle des mesures de réforme de l'aide sociale ait été efficace si l'on en juge par le nombre de bénéficiaires qui ont cessé de toucher de l'aide sociale et qui ont trouvé un emploi, la durabilité de ces gains récents, s'il y a une nouvelle récession, soulève encore des préoccupations. Afin d'être plus en mesure d'évaluer l'efficacité de la réforme de l'aide sociale, il faudra envisager d'autres critères de succès, par exemple, les changements dans les niveaux de vie, les augmentations salariales ou la capacité des clients de gravir les échelons dans leur profession après avoir cessé de toucher des prestations d'aide sociale. La principale difficulté que soulève l'adoption de nouveaux indicateurs de succès, c'est qu'il n'y a pas toujours de mécanismes pour assurer le suivi des résultats obtenus par les clients qui ont réussi à se sortir de l'aide sociale en se taillant une place sur le marché du travail.

Comme les autres clients de l'aide sociale, qui sont peu instruits et qui n'ont pas beaucoup d'expérience de travail, présentent des problèmes plus complexes et plus difficiles, il pourrait devenir plus important de trouver des solutions de rechange à une réforme reposant sur le travail. Une perspective importante, mais qui passe souvent inaperçue, c'est que chaque citoyen, selon ses propres capacités, devrait avoir l'occasion de participer à une activité enrichissante, tant socialement que personnellement. Pour les bénéficiaires de l'aide sociale, qui sont incapables de conserver un emploi rémunéré à temps plein, du service communautaires ou du bénévolat, avec une certaine forme d'aide en tant qu'option qui pourraient les aider à participer à la société.

Ce sommaire est publié par Développement des ressources humaines Canada (DRHC).

On peut en obtenir des exemplaires, de même que le rapport complet, en communiquant avec :

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada
Hull (Québec) K1A 0J9

Téléphone : 1-888-440-4080
Télécopieur : (819) 953-5550
Courrier électronique : edd@spg.org

Également disponible sur DRHC intranet sous le site d'Évaluation et développement des données (EDD)
ou
Internet : www.hrdc-drhc.gc.ca/edd

(also available in English)

Lessons Learned

Reconnecting Social Assistance Recipients to the Labour Market

Evaluation and Data Development

Strategic Policy

Human Resources Development Canada

Human Resources Development Canada | Développement des ressources humaines Canada

Canada

SP-AH123E03-00

Reconnecting Social Assistance Recipients to the Labour Market

Lessons Learned

Final Report

Evaluation and Data Development
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

December 2001

SPAH123E-03-00

Acknowledgements

This study summarizes lessons learned from experiences governments have had with reforming their social assistance programs. This summary is based on a technical report prepared for, and under, the direction of the Evaluation and Data Development Branch of Human Resources Development Canada (HRDC). The report was written by Prairie Research Associates, Inc. (PRA). In particular, the study was led by Greg Mason of PRA, with the assistance of Mike Krywy.

This study benefited from the participation of numerous provincial, territorial and state social assistance administrators, representatives from HRDC, and representatives of several national organizations concerned with social and labour policy issues.

The background report produced for HRDC as part of this study provides a more detailed examination of the topic at hand and is available upon request. It may also be found on our Internet site at http://hrdc-drhc.gc.ca/edd.

Series

Canadian governments are trying to achieve the most productive and cost-effective results from human resource programs and policies. Professionally conducted evaluations can help them reach that goal. They document our experiences with policies and programs that have had similar goals. They add to the "corporate memory" that helps us make still better decisions in the future.

At Human Resources Development Canada (HRDC), we have a strong commitment to continuous learning and improvement. Over the past decade, we have invested time and money in evaluating many of our programs and policies covering a wide range of human resource development issues. These have been complemented by our reviews of evaluations conducted by other governments, in Canada and internationally, in the area of human resource initiatives.

HRDC developed the "Lessons Learned" series to make this wealth of information and insight available to more people more easily. The Lessons Learned studies are a series of documents and supporting videos that synthesize what evaluations in Canada and other countries have taught us about a range of high-profile human resource policy priorities. They summarize what we know about the effectiveness of policy initiatives, programs, services and funding mechanisms.

Lessons Learned are of interest to senior managers and policy analysts in Canada's governments. Program managers, public policy researchers and other stakeholders can also benefit from understanding the lessons we have learned from past and present programs.

HRDC is pleased to present the latest study in this series, which focuses on the lessons learned from past government experiences helping social assistance recipients find employment. Knowing how these programs both depend on, and are affected by, the larger labour market will prove useful in the development of future policies and programs.

As a learning organization, HRDC will continue to experiment with new approaches and evaluate their effectiveness. HRDC recognizes the vital importance of the evaluation process and is committed to continuing its work in this area.

Table of Contents

1. **Introduction** 1
   1.1 Purpose of this study 1
   1.2 What is welfare reform? 1
   1.3 The Canadian Income Security System 4

2. **Origins of welfare reform** 5
   2.1 The growing number of cases explains only part of the emergence of welfare reform 5
   2.2 Recent Canadian reforms have developed a welfare-to-work emphasis 7
   2.3 The United States has adopted comprehensive welfare reforms 9
   2.4 Other countries are changing their welfare policy 10
   2.5 Important caveats on lessons learned from welfare reform 11

3. **Lessons Learned** 13
   3.1 Legislation and Regulation 13
   3.2 Short-term Labour Force Attachment Strategies 15
   3.3 Long-term Labour Force Attachment Strategies 19
   3.4 Collateral Support Programs 26
   3.5 Changes to the Delivery System 28

4. **Conclusion** 31

5. **References** 33

1. Introduction

1.1 Purpose of this study

This paper examines the reforms that governments have enacted to change both the focus of their social assistance programs and their method of delivery. In particular, the paper concentrates on the relationship between welfare reform and labour market policies. The objective is to determine which of these reforms seem to work well, which do not, and why. Understanding how these welfare reforms both depend on and affect the labour market will be useful in the development of future policies that fall within federal jurisdiction.

This paper reviews the experiences of jurisdictions in Canada,[1] the United States and selected Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries. We draw specifically on experiences from the United States for three reasons: first, U.S. reforms have been quite dramatic; second, each of the 50 states has had latitude to design its own programs; and third, evaluations are more plentiful for the U.S. reforms. In general, the evaluation of welfare reform and labour market interventions has not received the same attention and funding in Canada that it has in the United States. While we caution that lessons from other countries need to be carefully examined before they are applied to Canada, useful insights may still be learned from experience abroad.

The evaluation of welfare reform and labour market interventions has not received the same attention and funding in Canada that it has in the United States.

Many fundamental questions are associated with any lessons learned from welfare reform. Within the spectrum of policies that make up welfare reform, have we learned how to implement these policies most effectively? Is there a combination of policies that are most effective? Is caseload reduction the best or even an adequate measure of success? What will happen with a recession and the slowing of employment growth? This paper attempts to provide some answers to these questions. However, we emphasize that the lessons presented are preliminary as systematic evaluations are only now beginning.

1.2 What is welfare reform?

Although frequently spoken of as a new phenomenon, "welfare reform" is as old as the welfare system itself.[2] Welfare systems in Canada have been in flux from their earliest days, when they were a joint provincial/

Welfare systems in Canada have been in flux from their earliest days.

1 Quebec chose not to participate in this study.

2 The term "welfare" is common to the United States, and refers more specifically to programs assisting single parents. In Canada, the term "social assistance" is common at the federal level, while many provinces/territories use the term "income assistance." The term "welfare reform" is used throughout this report to refer to changes to social/income assistance programs with a view to reducing the number of cases and increasing the labour force attachment of recipients.

municipal responsibility, to more recently, when social assistance was cost-shared and guided by Canada Assistance Plan (CAP) legislation. Presently they are jointly funded, with federal contributions provided through the Canada Health and Social Transfer (CHST). Throughout this time, jurisdictions have experimented with different models, policies and programs.

Welfare has shifted from being an "entitlement" program designed to fight poverty to a temporary support intended to promote individual self-sufficiency.

Public attitudes and administrative welfare philosophies have also been changing. Welfare has increasingly shifted from being an "entitlement" program designed to help fight poverty, to a temporary support intended to promote individual self-sufficiency through labour force attachment strategies. It is this latter shift, and the change in legislation that has accompanied it, that has given recent welfare reform its distinct character as a program that is integrated with other labour market development programs, specifically education and training.

Changes in other OECD countries, notably the United States, parallel developments in Canada. With the passage of the *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act* (PRWORA), the United States ended its long-running Aid to Families with Dependent Children (AFDC) and replaced it with the Temporary Assistance for Needy Families (TANF) block grant. Similar to Canada, this legislative change signals a philosophy that casts welfare as a "temporary" support, and "work" as the preferred and expected activity for all who are able. It further entrenches the labour market emphasis of recent welfare reforms, and its linkages to other developments in training and education. The U.S. context is important because it provides a significant body of literature and similar thrust as found in Canadian reforms.

To provide an overview of recent welfare reforms, we have categorized key aspects according to five main policy themes. These themes provide a general framework, not mutually exclusive categories. In some cases, issues may fit under several categories depending on how programs are designed. As such, the following typology is an organizational framework to help interpret recent welfare policies and programs.

TABLE 1

Typology of Welfare Reform Policies

Main Elements of Reform	Features
Legislation and Regulation	• Government requires welfare applicants falling into specific groups (single adults, couples without children and single parents with school-age children) to work or seek work. • Those refusing to participate in a job search or training may face a reduction in benefits or complete termination. In the United States, the total time on welfare is also limited. • A process of assessing program "eligibility" is commonly used to either divert individuals into more appropriate programs or deter them from becoming recipients by stressing the expectations of the program. • The delivery of services has become decentralized.
Short-term labour force attachment strategies	• Increasingly, jurisdictions require applicants and recipients of social assistance to look for work immediately. • Jurisdictions use orientations and employability assessments as a "triage" function to allocate recipients to specific interventions ranging from job search assistance to a prolonged program of educational upgrading. Some forgoe this process and place all individuals in job search immediately (usually for the first 3 to 6 months). • Some jurisdictions use work experience programs (work in exchange for benefits, subsidized employment and job creation) in a direct move to connect recipients with work.
Long-term labour force attachment strategies	• Earned income policies, such as earning exemptions, taxation policies and earning supplement programs can help promote long-term labour force attachment. • Recipients may undertake a long-term program of educational upgrading, although most programs have decreased direct support for long-term education and basic skills (literacy and numeracy). Postsecondary education, when available to social assistance recipients, is funded primarily through grants or loans, while support costs may be provided through social assistance. • Job-retention strategies are increasingly used to help individuals retain employment, by enabling current and former social assistance recipients to access supports such as child care, counselling and educational upgrading.
Collateral support programs	• Child care programming has increased through expanded subsidization and/or child tax credits. This is considered essential for welfare reform. • Transportation supports are also necessary to reduce spatial barriers to work. • Many provinces are introducing expanded health benefits and increased cash support for children living in poverty under the National Child Benefit; this is proving to be very important for welfare reform.
Changes to the delivery system	• Integrated case management treats client income and employment needs from all perspectives. • Single-window services are being used to speed the transition from intake to training to job placement. • Administrative culture shifts are taking place to change staff and client perceptions about social assistance being considered an "entitlement."

1.3 The Canadian Income Security System

The Canadian income security system contains three main components: high-profile programs; tax-expenditure policies; and cash and in-kind transfers. The high-profile programs in the system include Employment Insurance (EI), Old Age Security (OAS), Guaranteed Income Supplement (GIS), the Canada and Quebec Pension Plans (CPP/QPP), Workers Compensation and Social Assistance. Quite often, interactions among them occur. For example, the impacts of changes to Social Assistance may interact with changes to EI, and vice versa. One example has been the Atlantic region, which has high seasonal employment. In this region, workers have often cycled among spells of employment, employment insurance and social assistance.

The NCB is an important development in Canadian welfare reform. It delivers benefits to low-income families so savings from decreased welfare spending are spent to reduce child poverty and promote attachment to the labour force.

The second component consists of tax-expenditure policies such as the National Child Benefit (NCB), refundable tax credits and transfers designed to address specific services such as subsidized child care and social housing programs. The NCB is an important development in Canadian welfare reform, as it delivers benefits to low-income families on the understanding that resulting provincial/territorial welfare savings will be spent to reduce child poverty and promote labour force attachment.

Thirdly, transfers in cash and in-kind from charities, family and friends are an often overlooked component of income security. Food banks and clothing donations are examples of this informal income security system. Increasingly, local organizations are promoting community development, skills training and entrepreneurial initiatives at the neighbourhood level. Although tracking these transfers is difficult and we know little about their magnitude, many believe they represent a vital component of the income security system.

2. Origins of Welfare Reform

2.1 The growing number of cases explains only part of the emergence of welfare reform

Trends in the level and composition of caseloads underlie much of the welfare reform of the last decade. In most jurisdictions, caseloads did not fall significantly after the North American recessions of the early 1980s and early 1990s. In fact, U.S. caseloads expanded by 27% from 1990 to 1994, despite a period of recovery. Even in light of Canada's slower economic recovery, the Canadian experience was nothing short of dramatic: the number of cases increased by 55% (from 1.1 million to 1.7 million) during this same period (National Council of Welfare, 1998a).

The number of children living in poverty remains a central issue in social welfare policy.

Beyond the volume of cases, the composition of these caseloads also began to worry administrators.[3] In Canada, social assistance included single adults who, many in the public believed, should be employed or in school. It also included a growing number of children in social assistance families. The number of children living in poverty remains a central issue in social welfare policy.

It is worth noting that single individuals in the United States have typically never been eligible for *federal* social assistance, aside from Food Stamps. Single individuals may be eligible for state welfare, although this varies widely. This lower and more fragmented safety net remains an important difference between the United States and Canada and explains why U.S. welfare reform has been directed mainly at single mothers.[4] In a sampling of Temporary Assistance for Needy Families (TANF) recipients between July and September 1997, it was reported that single-parent households represented 70% of all TANF households. In Canada, according to the National Council of Welfare, approximately 29% of Canadian social assistance recipients are single parents, the majority of whom are female (91%).

The public wants to spend less on programs like welfare – this has prompted many reforms.

Other factors that have helped to prompt the move toward welfare reform include:

- Public opinion has apparently shifted in the direction of less spending. This appears to be reflected in reluctance to extend income support, especially to those who are not disabled or without dependent children.

---

3 This is drawn from key informant interviews in Canada and the United States.

4 In the United States, the proportion of families with children headed by single mothers rose from 10.2% in 1965 to 23% in 1995, although this trend levelled off in the latter half of the 1990s. In comparison, according to Statistics Canada, the 1996 Census reported 12.1% of families in Canada as headed by single mothers.

While the direct evidence of this shift is meagre, most welfare administrators simply accept it as fact.

- Traditional educational and vocational training strategies that were primarily classroom-based and voluntary apparently have failed to reduce the number of clients on social assistance. Evidence from 20 years of evaluation on training economically disadvantaged adults has been discouraging. By the mid-1980s, academics reviewing this literature concluded that, typically, older women benefited most from this training, but men and younger recipients showed little in the way of increased wages or labour force participation.[5] This persuaded many researchers that education and training programs for social assistance recipients needed restructuring in light of the possibly unrealistic expectations placed on the outcomes of short-term skills training offered to those with weak academic backgrounds.

Long-term social assistance has corrosive effects on children.

- Social workers and others working with families argued that long-term social assistance has corrosive effects on children. Children who grow up in poverty, whether on social assistance or not, are more likely to encounter problems with health (drug abuse, physical safety, nutrition) and education. Many lack a stable and nurturing home environment. The growing number of children who live in poor families with parents on welfare raised the possibility that many will enter youth and adulthood without good role models of self-reliance, thereby perpetuating reliance on social assistance. This child-centred perspective created much of the broad political support needed to reform social assistance programs.

- Finally, for some social assistance recipients, accepting a low-wage position was often irrational. In some cases, recipients could earn only relatively small amounts without resulting in a reduction in benefits. Most social assistance recipients, especially those with children, receive a range of health, transport and housing subsidies. Often, the total income in cash and in-kind supports exceeded what could be earned in low-income occupations. In this situation, a single mother on assistance reduced the economic position of her family by working. Also, many program elements, such as exemptions, supplements, and tax benefits, work in opposite directions. The cumulative effect of these interventions can inadvertently produce substantial penalties for those who leave welfare.

5 According to Friedlander et al. (1997), "The broadest generalization about the current knowledge of government training programs for the disadvantaged is that they have produced modest positive effects on employment and earnings for adult men and women that are roughly commensurate with the modest amounts of resources expended on them. The positive effects for adults are not large enough to produce major aggregate effects on employment and earnings among low-income target groups, and the programs have not made substantial inroads in reducing poverty, income inequality, or welfare use. Moreover they have failed to produce positive effects for youth."

2.2 Recent Canadian reforms have developed a welfare-to-work emphasis

CAP and CHST helped redefine provincial and territorial assistance programs.

Canadian welfare reform may appear new, but the thrust behind the most recent reforms began in the early 1980s, continuing through to the early 1990s. Changes to the Canada Assistance Plan (CAP) and the creation of the Canada Health and Social Transfer (CHST) represented the culmination of legislative and philosophical changes that helped redefine provincial/territorial social assistance programs. However, it should be pointed out that given the provincial/territorial nature of Canada's welfare system, many jurisdictions had already begun welfare reform before the creation of the CHST.

The CAP, created in 1966, provided for federal cost sharing with the provinces and territories. Under this funding arrangement, provinces and territories based receipt on "need" as defined by budgetary requirements and means tests (eligibility based on total family income and assets). Jurisdictions had to offer services to individuals regardless of residency and, most importantly, benefits could not be contingent on training or work requirements.

In September 1985, federal and provincial/territorial ministers for Social Services convened and agreed upon a seven-point strategy to maximize use of the Canadian Jobs Strategy (CJS), the CAP and other employment strategies to help social assistance recipients obtain and keep jobs. The seven points included negotiating CJS participation targets for social assistance recipients; changing CAP guidelines to increase the incentives for recipients to participate in training and employment; and increasing the amount of education and training opportunities available (Hunter, 1993).

In Canada, many observers date recent welfare reform to the so-called "cap on CAP" in 1990, which limited federal funding increases under CAP to 5% annually for Ontario, British Columbia and Alberta (the so-called "have" provinces). This limit provided a financial incentive for these provinces to begin reforming their programs. The unilateral federal move also eroded the "shared" element of CAP, and signalled to some that the end of CAP was near. Some have suggested that increased benefit levels in Ontario during the early 1990's recession prompted the federal government to find ways to limit its spending on social assistance.

CHST allows provinces and territories greater freedom to experiment with different approaches to welfare reform.

In 1996, the creation of the CHST helped further current welfare reform. The CHST eliminated all but the residency conditions of welfare programming as established under CAP. As a result, provinces and territories must still provide social assistance to all individuals regardless of how long they have resided in their jurisdiction. However, the non-conditional aspect of the CHST allows provinces and territories greater freedom to experiment with different approaches to welfare reform.

Simultaneously, important collateral changes were the reform of Employment Insurance (EI) and federal reductions in social and health spending. For example, restricted eligibility to, and time on EI, increased pressure on social assistance programs. Many who fail to qualify for EI, or who receive low benefits, or who exhaust their eligibility, end up applying for welfare.

The National Child Benefit (NCB) has extended support to low-income households (not just those on social assistance), while encouraging provinces and territories to reinvest in programs that help fight child poverty and promote the labour force attachment of parents. The NCB has served as a more efficient, non-stigmatizing, income-tested program for Canadian families. The flip side to this broader coverage is that the benefits from the NCB can be small unless supplemented because they are not designed solely for those on social assistance. Overall, the net impact of this program on work incentives and the economic position of social assistance clients remains to be determined.

Canadian reforms do not feature time limits and Canadian jurisdictions resort to sanctions sparingly.

While reforms in Canada do not feature time limits, most provinces and territories will either reduce or eliminate benefits for employable clients who refuse to participate in job-search or training programs. In some jurisdictions, sanctions (benefit reductions) are designed to increase participation in other types of activities, such as counselling, volunteering or literacy upgrading, all with the aim of promoting some involvement in the labour market. Nevertheless, Canadian jurisdictions resort to sanctions sparingly.

As with American states, provinces and territories have had room to experiment. Under a general block grant, the federal government has necessarily relinquished its authority to direct how social assistance is to be organized. Welfare administrators in both the United States and Canada stress that reform legislation has allowed them important discretion in designing new programs.

One such design modification relates to decentralized social assistance delivery. Larger provinces such as Alberta and Ontario allow considerable local input into the design and delivery of social assistance. Smaller provinces, particularly those in Atlantic Canada, retain central

management of the social assistance program. The rationale for decentralization in a larger jurisdiction is that various components of welfare reform need fine-tuning and further integration with local employment opportunities. At the same time, clients can benefit from tailored interventions.

2.3 The United States has adopted comprehensive welfare reforms

U.S. welfare systems generally provide lower benefits and a stronger welfare-to-work emphasis.

The United States has paid more attention to reforming and experimenting with its welfare system than any other country. Yet even before these most recent changes, several differences made the U.S. system stand out. Unlike Canada, U.S. welfare systems have generally provided lower benefits and a stronger welfare-to-work emphasis. The United States has also kept other low-income supports, such as Food Stamps and Medicaid, to a minimum, which has made its social assistance system dissimilar to the Canadian model. In addition, the United States has had lower minimum wage levels and greater job mobility. Understanding these features of the U.S. system is important in order to put their latest welfare reform into perspective.

The Clinton administration began the most recent phase of welfare reform in 1993 by enabling states to apply for Aid to Families with Dependent Children (AFDC) waivers. These welfare waivers enabled states to develop experimental welfare-to-work programs that varied from the actual AFDC legislation. In many cases, these waiver programs became statewide initiatives following the passage of the *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act* (PRWORA) and the creation of the Temporary Assistance for Needy Families (TANF) block grant in 1996. While the creation of TANF marked the formal start of welfare reform in the United States, its seeds had been sown earlier. The essential features of TANF include:

- limiting risk while increasing incentive by basing federal funding on historical levels and giving states more spending discretion. The federal government limited its risk associated with increased caseloads, while at the same time creating an incentive for states to reduce the number of cases;

- requiring adults to work in some form of employment intervention after the client has received a maximum of 24 months of welfare;

- allowing states to reduce or terminate benefits of those failing to fulfill employment intervention requirements;

- legislating that all federal payments to states for welfare recipients end after 60 months of total use. States have the discretion to exempt part of their caseload from this condition; and

- increasing the experimentation and variety of programming both between and within states.

This last point is important because it has allowed individual states greater latitude to design programs unique to their situation. Let us now briefly examine what other Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries have done in enacting welfare reforms appropriate for their respective settings.

2.4 Other countries are changing their welfare policy

Other countries have undertaken welfare reforms that parallel developments in Canada and the United States.

Other OECD countries, such as Sweden, Finland, Britain, Australia and New Zealand, have undertaken welfare reforms that parallel developments in Canada and the United States. Like Canada and the United States, these jurisdictions have designed policies and programs that emphasize a welfare-to-work philosophy, particularly among certain target groups (such as youth and single parents).

In some jurisdictions, governments have introduced income supplements and policies such as benefit exemptions and earning disregards to enable individuals to attain a higher overall income from work. In countries such as Finland, these policies appear to have encouraged more part-time work where there was previously no incentive to do so. In Australia, there has been a greater incentive for female parents on income support to work part-time.

Reforms include mandatory participation in education and training programs.

Other welfare reforms have included mandatory participation in education and training programs as a condition for receiving social assistance. Other measures taken have included decreased benefits for groups that are considered more employable, and stricter sanctions for those who fail to adhere to their conditions for collecting social assistance (Kalisch et al., 1998; OECD, 1998; Eardley et al., 1996).

These developments suggest that other OECD nations are taking similar steps to reduce their social assistance expenditures and more closely integrate income support programs and policy with labour market education and training policies.

For the purpose of this research, we draw Lessons Learned on welfare reform from the Canadian and American experiences. Results from different political and social jurisdictions are difficult to compare even

when components are similar, as they are but one part of an array of social security programs and policies. Since Canadian and especially American reforms have been subjected to more rigorous evaluation, the insights from these countries offer both a deeper and a broader literature on the subject. Insights for Canada drawn from other OECD countries may thus be less useful than conclusions obtained from within the North American context.

2.5 Important caveats on lessons learned from welfare reform

In all provinces and territories, reforms are still under way. As such, any lessons from such recent changes can only be preliminary. In addition to a caution about drawing premature conclusions, three other issues condition all understanding of what works in welfare reform.

Much of the caseload reduction experienced in North America would not be possible without rapid growth in the economy.

First, reforms have been enacted during a period of rapid employment growth, especially in the United States. Much of the caseload reduction experienced in North America would not be possible without rapid growth in the economy. At the same time, changes to social assistance regulations have encouraged more recipients to search for and retain employment. Therefore, it is unlikely that economic recovery alone would have produced the sharp reductions in the number of cases experienced in many North American jurisdictions.

Second, caseload reduction has been used as a universal measure of success for welfare reform, though not necessarily the only one. Using such a one-dimensional measure of success during a time of economic boom, many jurisdictions have reported nothing short of remarkable reductions. Yet the critical questions remain – what happens to those who leave welfare? Do they gain successful employment? Does their standard of living improve once they are in the labour force? Do their wages increase? Do they move up the occupational ladder? Success indications such as these are not readily available.

In the United States, considering each state has implemented a different mix of policies, the conditions might seem ideal for extracting lessons learned. Unfortunately, the opposite is true. Because caseload reduction is the common measure of success, most jurisdictions have experienced lower welfare numbers by virtue of economic growth. States with radically different approaches to welfare reform have achieved similar levels of "success." Therefore, as long as such diverse policies appear to lead to the same level of success in terms of caseload reduction, significant uncertainty will persist as to what really constitutes the success of welfare reform.

Strategies may be effective for some participants, but there are no simple solutions …

Third, although the evaluation literature on welfare reform is extensive, covering many jurisdictions and types of programs, comparative measures should be viewed cautiously. Several factors affect the performance of any one program, including the nature of the caseload, quality of intervention, motivation of the administration, regional variations in the economy, overlapping influence of other programs, attitudes and aptitudes of the clientele, and quality of the research. Although it can be difficult to isolate what has worked, why and when, the similarity of results does support some generalization. Strategies may be effective for some participants, but there are no simple solutions to deal with the entire caseload. Specific tailoring and fine-tuning of programs will always be required. Further, very few evaluations provide long-term results due to the cost of evaluation and the difficulty of conducting follow-up once individuals leave the rolls. Therefore, any "lessons learned" should be considered with these caveats in mind.

3. Lessons Learned

Research into recent Canadian and American welfare reforms has provided insights into best practices and key lessons learned. We have categorized lessons according to five main policy themes:

- Legislation and regulation
- Short-term labour force attachment strategies
- Long-term labour force attachment strategies
- Collateral support programs
- Changes to the delivery system

These themes provide a general framework, not mutually exclusive categories, to help organize and interpret recent welfare policies and programs.

3.1 Legislation and Regulation

Lesson 1 **Legislative and regulatory changes are necessary conditions to reduce the number of cases, but not sufficient conditions to promote economic independence.**

Legislative change at the federal level in both Canada and the United States has created the environment for the latest round of welfare reform. While the motivation may have been largely due to fiscal restraint or provincial/territorial/state initiative, many policy analysts recognized that change was long overdue, as the number of welfare cases was not declining as quickly as expected during periods of economic recovery. This suggested that welfare programs were not providing the right incentives and/or training options to move people back into the labour market.

Many policy analysts recognized that change was long overdue ...

The "welfare-to-work" focus of most legislation and regulation in welfare reform has created the framework for changing social assistance from an entitlement program to one where recipients have obligations. Restoring the presumption that social assistance is an income program of last resort is a primary focus of this legislation.

Welfare reforms changed social assistance from an entitlement program to one where recipients have obligations.

Most jurisdictions have legislation compelling social assistance recipients to participate in either employment or training. Nevertheless, in addition to legislation, a few jurisdictions in the United States have appeared to rely largely on sanctions and lowered benefit levels, coupled with a rapidly

growing economy, to reduce the number of cases. In these instances, sanctions exist to ensure that the welfare reform process has the mechanisms to encourage eligible applicants to participate in the labour market. Most administrators and analysts accept the importance of sanctions to convey the changed expectations of social assistance. However, most rarely apply them. On the other hand, critics of welfare reform argue that a well-structured welfare program would require few punitive measures, as most participants wish to leave social assistance quickly and would therefore willingly participate in training.

Diversion strategies are tactics used to enable families to avoid receiving welfare assistance.

In addition, administrators use other strategies during the intake process to deter or divert individuals to other programs. Deterrence strategies can include the use of quasi-contractual agreements or case plans, and orientation sessions to essentially "scare" people away from applying for welfare due to the requirements placed on individuals to move from welfare to work. Diversion strategies are tactics used to enable families to avoid receiving welfare assistance. These may be provided in many ways, such as one-time lump sum payments and/or the provision of collateral supports (health care, child care or other services) to carry a person or family though a difficult period. If these can avoid extended assistance, they are clearly cost-effective. If an individual subsequently goes onto assistance, government usually recoups the lump sum. Other diversion strategies may involve moving individuals to alternate programs such as student assistance, employment insurance or programs targeted to elderly persons or persons with disabilities.

Devolved delivery to regional levels has allowed for more effective integration of social assistance and labour markets.

Legislative and regulatory change at the federal level, in both Canada and the United States, created the program and policy opportunities for provinces, territories and states to change their social assistance programs. Although legislative changes in Canada reduced federal funding, it also allowed provinces and territories to impose further conditions on welfare, something that the federal government had discouraged (but not disallowed) under the Canada Assistance Plan (CAP). As a result, devolved delivery to the regional level has allowed for more effective integration of social assistance and labour markets. This result has emerged as an unintended, but welcome (from the perspective of provinces and territories) consequence of legislative changes associated with welfare reform.

Subsequently, some jurisdictions have continued to decentralize programming to the local level. For example:

- The Ontario provincial government cost shares the Ontario Works program with municipalities and First Nations, who in turn deliver the program. Under this model, the province funds 80% of the costs of financial and employment assistance and 50% of the costs of administering the program. Financial assistance includes income

assistance and benefits. Employment assistance includes a range of employment measures, including job search and employment preparation services, access to basic skills, literacy and job-specific training, community preparation experience, job placement and support for self-employment development. Employment assistance is generally delivered through a mix of direct services and arrangements with participating organizations.

- Through its Productive Choices Program, the Government of the Northwest Territories emphasizes community opportunities in programs that are not necessarily work related, such as volunteering and counselling. Government has adopted this strategy to address localized low employment, while maintaining an emphasis on progressive development. It has also used this approach to transfer resources to First Nations and Inuit communities which are moving to self-government.

- In some states, counties may develop their own welfare strategies. In New York state, for example, some counties use a Work-First approach that focuses on quick employment strategies such as job search and work experience. Other counties have focused on longer-term training and skills development. This allows for a local "fine-tuning" of welfare reforms.

Although changes in legislation and regulation have proven to be necessary for tightening the linkages between social assistance and the labour market, by themselves they are unlikely to be able to promote the economic independence of most recipients. For those jurisdictions concerned with the end state of their clients, these areas have moved on to incorporate both short- and long-term interventions as ways to facilitate their clients' transition to paid employment.

3.2 Short-term Labour Force Attachment Strategies

An essential element of the welfare reform process has been to redefine the social assistance applicant as a "job seeker" and broaden the population considered employable. Administrators immediately inform clients of the expectation that paid employment is the norm. With the focus squarely on employment, jurisdictions vary in the short-term strategies used for reconnecting their clients with the labour market.

An essential element of welfare reform has been to redefine the social assistant applicant as a job seeker.

Lesson 2 Defining "employability" is difficult.

Many jurisdictions use employability assessments at the initial point of application for social assistance. Intake workers usually complete initial assessments when clients call to apply for assistance and employment counsellors continue with in-depth assessments that may result in a

training and work plan. In principle, the employability assessment triages clients into three general groups: *job ready* (those with work experience and education); *training ready* (those whose personal situation allows them to participate in training); and those with *multiple barriers* (personal and family problems that preclude participation in training or work). This segmentation makes some sense. A substantial proportion of social assistance recipients return to work without special programming and may only need assistance to get work.[6] Other clients require training and the resolution of personal problems that will require substantial interventions. In the end, the percentage finding work will vary by jurisdiction, number of cases and the nature of work available in the area.

Debate exists about the effectiveness of employability assessments.

In light of the complex heterogeneity of the clientele, debate exists about the effectiveness of employability assessments. Employability remains a very hard concept to identify and define, particularly for those who face barriers to employment. While research shows that employment patterns for those reporting barriers are similar to those who report no impediments (Pavetti and Olson, 1996), it should be remembered that only those with low basic skills diverge from this trend. Even though many social assistance clients would qualify as having low skills, some still argue that measured barriers to employment predict outcomes poorly and should not be used for allocating training effort.

Considerable variation exists among jurisdictions on the role of employability assessments.

To further complicate matters, considerable variation exists among jurisdictions on the role of employability assessments. In many areas, the most skilled counsellors are involved in the process. However, these assessments have not been systematically reviewed for reliability and some jurisdictions have abandoned them entirely. Instead, these jurisdictions now use a "survival" model of triage. Those who cannot get work within three months are in obvious need of additional training. A job-centred approach, individual case management and tailored training programs for those unable to find work after the initial period is viewed as a viable alternative to formal employability assessments. The argument advanced by administrators in these jurisdictions is that assessments have poor predictive value and do not indicate who is actually able to obtain work. These assessments rely on self-reported data and collect little independent information on education and job histories. The interaction of education, work experience and family/personal barriers is complex, further reducing the value of intake assessments.

[6] The fact that a certain percentage of social assistance recipients have returned to work without help also may explain part of the reductions in the number of cases in high-growth times. With fewer coming on assistance, and some always exiting, the number of cases would fall without any special intervention. However, data on caseload dynamics are not detailed enough to explore this interesting hypothesis.

Lesson 3 Rapid-start employment strategies, while most effective for job-ready social assistance recipients, appear to have limited long-term impacts.

Most "Work-First" programs place applicants immediately into the job market.

Faced with doubt surrounding the utility of employability assessments, many jurisdictions now use the labour market as the real test of a client's employability. Most "Work-First" programs, popular in the United States, place applicants immediately into the job market through a process of job search (résumé preparation and interviewing skills) and direct job placement. Other social assistance offices actively promote the availability of workers to industry. This approach communicates the intent of the reform to the applicant and creates a direct path to potential jobs. Still other jurisdictions use an orientation workshop where intake workers tell applicants they need to look for work or participate in training in order to receive
welfare.

The evaluation data suggest that, for clients who have weak educational backgrounds and who encounter family/personal barriers, these policies alone may not result in wage increases that raise them out of poverty and into self-sufficiency (see Strawn, 1998; Hamilton et al., 1997; Nightingale and Holcomb, 1997; O'Neill and O'Neill, 1997; Friedlander and Burtless, 1995). Moreover, many without such barriers also find difficulty moving toward self-sufficiency.

Short-term labour market skills training and quick placement approaches do not seem to support clients with a poor education.

In the long run, short-term labour market skills training (e.g. job search techniques, résumé writing, interview coaching) and quick placement approaches do not seem to support clients with a poor education in gaining economic independence. Many clients cycle through a series of low-wage, low-skill jobs that require them to stack several part-time positions to support their families. In addition, the process of hiring and firing debilitates these same clients, whose poor educational skills do not allow them to obtain and maintain secure employment.

Even though short-term labour force attachment strategies can increase labour market participation rapidly, especially in high-growth economies, long-term outcomes for many clients are disappointing and underscore the need for a human capital approach, involving training and personal counselling. While some short-term strategies do start social assistance recipients toward possible long-term economic independence, for those clients facing multiple barriers to employment, their ability to improve upward mobility and lead toward self-sufficiency appears limited.

Lesson 4 Work experience programs are most effective when they are temporary, focus on marketable skills acquisition, and support clients in resolving personal issues.

Work experience (community placement) programs provide individuals who are unable to find unsubsidized employment an opportunity to develop an attachment to the labour force or to participate in some other form of activity (such as volunteering or community work). Several versions of this program exist.[7]

- Workfare[8] describes everything from a narrow program where benefits are offered, contingent on community work, to community work experiences in which multiple employment strategies may be used. Most community placements are part-time and short-term, providing work experience within non-profit organizations and in the broader public sector.

- Wage subsidies involve direct payments to employers to hire recipients. This model focuses more on private-sector employers, and is sometimes collaterally used as a form of job creation.

- Other work experience models pay wages *directly* to welfare recipients. This provides welfare recipients with earned income that they can subsequently use to obtain other forms of income support (such as the Earned Income Tax Credit in the United States). The Alberta Community Employment (ACE) program is one example.[9]

The value of community placement programs depends on many factors. These include target population (e.g. all recipients vs. the harder-to-serve); number of placement opportunities in the community; importance of community placements relative to other interventions; length of intervention; type of placements; and goals of the program (skill development or simply an opportunity to work). Administrators who have used such programs have done so in varying ways, reflecting the program's philosophy about what is "best" for welfare recipients. Most

[7] See Butterwick et al. (1998), Gorlick and Brethour (1998a,b) and Torjman (1998) for examples and summary of research into Canadian work experience programs. See Savner and Greenberg (1997) and Friedlander and Burtless (1995) for U.S. findings, and Martin (1998) for a broader OECD synopsis.

[8] The term "workfare" has more applicability in U.S. programming than in Canada, where community placement more accurately describes the strategies used.

[9] The ACE is a project-oriented program of paid work experience for provincial social assistance recipients who have been unable to find work in the competitive labour market. Projects are established with non-profit societies, municipalities, hospitals and schools, providing clients with an opportunity to improve their job skills and gain work experience over the course of a six-month program. Each position is funded at a rate of $7 per hour toward wages and benefits, and the employer must pay at least the minimum wage.

will agree that work placements are not a terminal intervention. At best, they can provide an opportunity to work when unsubsidized employment is unobtainable. Their value to individual participants will likely depend as much on the type of placement as the program.

This strategy can be more effective when combined with education and additional on-the-job training. It can help people acquire skills, serve as an economic development strategy in areas of high unemployment, and provide a longer-term sheltered work environment for those unable to compete in the regular job market. These strategies are generally considered as part-time placements, with distinct time limits (either monthly or overall) for participation. In most cases, these strategies are used as a first-step toward long-term employment.

Work or community placement programs have limitations as well.[10] First, they are often small-scale and assist relatively few social assistance clients. Depending on the activity of non-profit organizations and other agencies, administrators may face challenges securing enough placements. Some potential non-profit employers may be reluctant to hire social assistance recipients since the low or non-existent wage subsidy may not offset the costs of supervision. Like other welfare programs, work experience programs require substantial administration, with staff working to identify worksites, match participants with jobs, and monitor attendance and job performance. As such, work experience programs have hidden costs to both government and sponsors. Finally, some have questioned the effectiveness of using community placement in moving people from welfare to work, when education and training or placement in paid work would appear to be more obvious methods for helping individuals become self-sufficient.

Work experience programs require substantial administration with staff working to identify worksites, match participants with jobs, and monitor attendance and job performance.

3.3 Long-term Labour Force Attachment Strategies

Long-term labour force attachment strategies are becoming the central focus of welfare reforms. Administrators believe that such strategies may mean supporting social assistance clients over an extended period of time. Critics of these policies question whether social assistance recipients will ever be able to secure long-term work. Although no one really knows whether these policies will be successful, many administrators accept that this represents the only option available to them at this time.

---

10 Research on relatively small-scale workfare programs in the United States in the 1980s found that, by themselves, the programs did not increase either employment or earnings. Some argue that newer U.S. workfare models – which impose ongoing, full-time work requirements on more of the social assistance clients – will produce different results. However, large-scale work experience programs can be difficult to implement and expensive to administer. For a more detailed treatment of this subject, see Brown 1997.

Thanks largely to the rapid growth of the economy and the employment-first initiative, welfare reform has helped the "job-ready" (those with better education and job experience) return to work in many jurisdictions. Yet, despite the fact that these clients have been able to leave assistance, many will still be in need of supports if they are to consolidate their position in the labour market. Job retention is one element of long-term strategies (Rangarajan, 1998; Rangarajan, Schochet and Chu, 1998; Blank, 1997; Rangarajan, 1996; Burtless, 1995).

Harder-to-serve clients face a range of barriers such as poor education, inadequate work history and family or personal problems.

The other element of long-term strategies concerns those clients who have been unable to find work despite a stronger economy and employment-focused reforms. These harder-to-serve clients face a range of barriers, including poor education, inadequate work history, and family or personal problems. What worked in helping job-ready clients find work will need to be adapted as the remaining clients will require progressively more support to return to work. One approach now places clients into simultaneous programs as opposed to successive interventions of increasing intensity. Job search, training, counselling, education (e.g. literacy, numeracy, high school) and other interventions may be offered simultaneously to both get clients into work immediately and to maintain their attachment. While this case management approach is both labour intensive and expensive, for caseloads representing high-need clients, it may be necessary.

Some clients may only be able to retain part-time work, and others may never work in a paid position.

In the end, some clients may only be able to retain part-time work, and others may never work in a paid position. Therefore, as long-term strategies become the focus of reforms, an important decision for any welfare administrator is how much to spend on a client's training and support in order to gain his or her labour market participation. Let us now look at the three lessons that emerged under this heading.

Lesson 5 Earned income policies encourage employment.

Earned income policies and programs help individuals supplement social assistance benefits with earnings. This is very common in both Canada and the United States. Many recipients combine full-time or part-time work and social assistance. Barring other legislative barriers (such as time limits), many will choose not to exit social assistance until hourly earnings provide an overall income level that exceeds what they can earn when combining earned income with social assistance benefits. A long period of combining income and social assistance benefits is likely given that low-income work, even at full-time, will not generally move a family above the poverty line. As such, administrators have experimented with different

forms of earning and income-based policies to promote long-term labour force attachment. These programs generally take one of three forms.[11]

- *Benefit exemptions/earning disregards* enable individuals who find work to retain a portion of their income to supplement social assistance benefits. Most jurisdictions allow individuals a flat earning exemption (e.g. first $100 of earned income), plus a proportion of the remaining amount (e.g. 50% of the remainder) up to an allowable maximum. Benefit exemptions have generally increased with the most recent round of welfare reforms to make combining part-time or full-time work with social assistance receipt a more viable option.

- *Taxation* policies provide recipients with either tax credits or income tax relief based on the amount of income earned through employment. Examples include the British Columbia Earned Income Benefit (BCEIB),[12] the Saskatchewan Employment Supplement (SES)[13] and the Earned Income Tax Credit (U.S.). Again, the purpose of taxation policies is to provide additional incentive to work, so as to increase net earnings.

- *Earning supplement programs*[14] provide individuals with additional income to supplement employment earnings for those with low-entry wages. The purpose of such programs is to help offset child-related costs of working and reduce the competitive inequity existing in the labour market for low-income parents. Earning supplements can also provide a financial incentive to work, as they enable individuals to maintain a targeted income level. In some programs, participants must work for a set amount of time to qualify (e.g. 30 hours per week). Such programs are designed to provide a short period of enhanced income, based on the assumption that program participants will be in a better position to become self-sufficient when the supplement ends. The Self-Sufficiency Project being piloted in New Brunswick and British Columbia illustrates this approach (Canada, 1996; Card and Robins, 1996; Mijanovich and Long, 1995).

11 Key informants noted that these policies are often difficult for their clients to understand. The implication is that even when additional programs or income supports are available, they are either not used to their full effect or, in some cases, not used at all by those who qualify.

12 BCEIB supplements earnings for B.C. families with low earnings, providing incentives for families on welfare to enter the workforce. This program is currently funded as part of B.C.'s reinvestment of the National Child Benefit (NCB).

13 The SES is a monthly payment that supplements the income of lower-income parents from either wages, self-employment or child/spousal maintenance payments. The SES is meant to assist parents with the child-related costs of going to work, and to help families on social assistance move from dependence on social assistance to the workforce.

14 Administrators in Milwaukee's New Hope project found that their clients had the most difficulty understanding how earning supplements worked because the amount could vary monthly, depending upon the number of days in the month or the hours worked. For people used to receiving a steady welfare payment, this fluctuation was disconcerting.

Integrating minimum wage policies with the overall reform of the welfare system may be a direction that provincial/territorial governments could pursue.

A fourth policy, lying outside the scope of this research, is the use of minimum wage legislation to provide a higher level of support for those in low-wage work, the type of work for which many social assistance recipients qualify. Some argue that raising the level of the minimum wage would provide a higher base income and relieve some pressure on social assistance to provide an adequate level of support. Given that many social assistance recipients find themselves in low-wage work and that the minimum wage level has an impact on the level of social assistance benefits received, integrating minimum wage policies with the overall reform of the welfare system may be a direction that provincial/territorial governments could pursue.

Lesson 6 Education is important for moving beyond low-wage jobs.

Better-educated individuals have a lower incidence of unemployment, greater number of hours worked and earnings per hour, and less reliance on government support programs.

The connection between education and employability is well established. Better-educated individuals have a lower incidence of unemployment, greater number of hours worked and earnings per hour, and less reliance on government support programs (Kapsalis, 1998). A central question facing welfare administrators is not whether education is important, but how it should be structured to both benefit social assistance recipients and promote the fastest transition from welfare to work. A further question is what level of education should be provided for social assistance recipients and what costs should be borne by them.

To further reduce the incentives to collect welfare, while promoting a quick transition from welfare to work, welfare administrators have scaled back the availability of postsecondary education and vocational training programs for social assistance recipients.[15] Many jurisdictions have cut their postsecondary educational programs completely, while others require individuals to financially support themselves through grants or student loans, while covering additional collateral supports and living costs through either social assistance or the department of education. Other jurisdictions have retained only short-term vocational training (generally less than one year) as part of their set of interventions. This option, commonly referred to as Purchase of Training, has shown some positive effects, particularly in terms of employability; however, increases in earnings have generally not been significant. Overall, there is some indication that earning impacts may grow in the long term, although in many cases, long-term data supporting this claim are limited (Lemaître, 1993).

15 In some cases, those who benefited most from these programs may have left social assistance earlier, although they may have had fewer opportunities to advance without the additional education (See Cohen, 1998; Strawn, 1998; Bloom, 1997; Grubb, 1995).

Those adhering to the philosophy of the "shortest path to employment" see long-term vocational or postsecondary education as extra time on welfare (key informant interviews). Reducing, eliminating or transferring these programs to other funding sources clearly reduces their associated costs. Those jurisdictions transferring this responsibility and funding to other programs may also help deal with the stigma attached to welfare participation, as participants in postsecondary education or vocational training are no longer specifically social assistance recipients, but rather students receiving financial assistance as many students now do.

Critics of welfare reform argue that this is nothing more than a statistical sleight of hand that shifts an additional burden onto the poor by increasing their level of indebtedness (key informant interviews). In their view, jurisdictions eliminating support for long-term training deny individuals an opportunity to gain skills and education that could potentially lead to higher wages and long-term employment. It should be noted that the transfer of a greater proportion of financial responsibility from government to the student is indicative of a societal shift in postsecondary funding, and again, not solely a feature of welfare reform.

Eliminating support for long-term training denies individuals an opportunity to gain skills and education that could lead to higher wages and long-term employment.

Changes have also occurred in the area of basic education and literacy. Although basic education and literacy, by themselves, do little to move people from welfare to work, most see them as fundamental building blocks in the transition. In general, social assistance recipients have a lower level of education and literacy than non-social assistance recipients, making basic upgrading a necessary first-step for many.[16]

Presently, the most common educational programs are targeted at those with minimal education and low literacy levels. However, unlike previous remedial educational programs, courses may now couple together services such as literacy or English as a second language, adult basic education, job search, short-term job placement and counselling with classroom and/or on-the-job training. This maintains an employment-first focus. In some cases, this integrated model, combining both education and a work emphasis, has proven to be effective at providing a basis for individuals to

[16] This difference is greatest when comparing non-working social assistance recipients to working non-social assistance recipients, as the former have on average 9.5 years of education compared to the latter's 13.1 years (Kapsalis, 1998).

continue on with employment or additional training (Butterwick et al., 1998; LaLonde, 1995).[17]

Lesson 7 Training programs that link with employers can assist the welfare-to-work process, provided that additional supports are in place.

The goal of most current welfare training programs is employment.

The goal of most current welfare training programs is employment, giving job-training programs under welfare reform a greater emphasis than past educational and job-training programs. Criticisms of past job-training programs were that trainers often "creamed" participants, focusing on those who were the easiest to train and place.[18] In addition, skills provided through training did not always reflect the needs of labour markets. And finally, the length and nature of training was not always effective to accomplish the target goals.

CET partners with the private sector to provide marketable skills training and supportive services for the most disadvantaged people.

Today, training programs are often more closely integrated with private- and public-sector employers and government departments of education. One American program, the Center for Employment and Training (CET), based in San José, California, partners with the private sector to provide marketable skills training and supportive services for the most disadvantaged people. This program assists students with attaining economic self-sufficiency and places them into jobs. Program participants have demonstrated both a long-term attachment to the labour force and an increase in earnings above participants of other programs. This program is growing across America because of its reputation as a program that works.[19] Nevertheless, in many jurisdictions, job-training strategies have

[17] See the *Welfare Information Networks Issue Notes* (vol. 2, no. 2) (Cohen, 1998) for an overview of several innovative approaches regarding education and training that have been tried in the United States. Cohen references a number of U.S.-based experiments that integrate education and training, others that combine education and training with work experience, some that involve employers, and some that train women for non-traditional careers. Innovative literacy, youth and community college programs are also listed. Examples include Ohio's HOST program, the Cooperative Health Care Network programs, and programs run by the Center for Employment Training.

[18] Most welfare agencies will assess service providers' performance, based on their ability to place individuals in full-time employment after completion of a training intervention for a set period of time (usually six months). When success is measured in this manner, there is an incentive for service providers to target those with the greatest chance of finding employment. This has been a concern among many program administrators, particularly in the United States where caseloads have declined rapidly, leaving a greater proportion of those with multiple barriers. In some jurisdictions, welfare administrators have redeveloped their performance measures and contracts based upon the nature of the caseload with which a trainer has to deal. This has resulted in a broader range of collateral services, lower placement targets and alternative performance measures (e.g. increasing skill level rather than employment) (Source: key informant interviews).

[19] For more information on CET, please visit the Web site www.best.com/~cfet/main.htm.

been scaled back,[20] yet new approaches are focusing on direct links to employment opportunities and skill development required to participate in the labour force.

Linkages between training programs and private-sector employers are cultivated in many ways. Training programs are often contracted out to third-party training organizations (service providers), including educational institutions, community-based organizations, unions, proprietary schools and private trainers. This process alone will not necessarily guarantee close linkages to the job market. It remains the responsibility of those involved in the contracting process to ensure that trainers develop tight linkages and that training will lead to future employment.

Nevertheless, several advantages arise from this type of training:

- It uses existing community resources and experienced trainers who may have contacts with businesses to facilitate the transition from training to work.

- On-the-job training provides a clearer and more direct linkage between the type of training received and the ability of the labour market to support it. For welfare recipients who lack work experience, it can increase their awareness of workplace culture, requirements and norms.

- Education and training programs can be more closely aligned with state and provincial/territorial education and training policies directed at the general population.

However, even programs with strong labour market linkages can fail if adequate supports are not provided. In general, job-training programs that provide intensive supports have had significant income increases for the participants, when tested across a range of programs (Butterwick et al., 1998). However, as training shifts to the worksite, accessibility to child care, collateral supports (counselling, life skills) and ongoing income supports are seen by many as necessary for training to be effective.

Programs with strong labour market linkages can fail if adequate supports are not provided.

[20] In the United States, job-training strategies generally last between 10 and 15 weeks (Grubb, 1995).

3.4 Collateral Support Programs

Supports are an essential complement to welfare reform.

Collateral supports are difficult to classify as "welfare reform" per se. For the most part, they should be seen as supports available to low-income families generally, and social assistance families more specifically. As such, supports are an essential complement to welfare reform.

Lesson 8 Child care support and other subsidies are essential to the low-wage work often associated with welfare reform.

Government offers a range of support programs for low-income families and individuals, including those on social assistance. Most important among these are child care programs such as tax benefits/credits and direct subsidization of child care spaces.[21]

Ensuring that child care is accessible to clients is mandatory for any welfare reform programming. Jurisdictions that fail to arrange for child care support, while requiring recipients to work or engage in training, will experience limited success and/or impose considerable hardship on families with children.

The NCB is widely seen as a critical program in support of welfare reform. The federal government will increase the Canada Child Tax Benefit to $1.7 billion by 2000 to address child poverty. In turn, provincial/territorial governments are committed to developing programs to address child poverty and to encourage low-income families to seek and retain work. Typical examples of provincial/territorial initiatives include:

- The British Columbia Family Bonus awards $103 per month for each eligible child (reduced for families with higher incomes).
- Alberta has created a new health plan for children and will include dental, optical, ambulance and prescription drug services.
- Nova Scotia is developing a child benefit and a healthy child program (e.g. community-based prevention, early intervention).

Some jurisdictions in Canada and the United States have reinvested savings from social assistance into subsidized child care.

Several jurisdictions in Canada and the United States have reinvested savings from social assistance into subsidized child care, thereby transferring expenditures from an entitlement program to a consolidation of long-term labour market attachment. Still other jurisdictions have explored how to provide child care through employers, or through less formal arrangements (e.g. through relatives or home-based child care).

[21] A 1997 Health and Human Services study in the United States found poor families spent 18% of their income on child care. The corresponding figure for non-poor families was 7%.

The end result of these approaches is not a reduction of total social programming. Rather, they transfer expenditures from social assistance to child care and other collateral supports in the hope of consolidating the labour market position of social assistance recipients. If successful, these programs should result in higher tax revenue from earned income at some point in the future.

Other important supports for welfare recipients are transportation subsidies and medical supports.

Transportation subsidies are another important support for welfare reform. With the "suburbanization" of the job market, urban workers often need to travel extended distances to a job. Low-rent accommodation and low-wage employment are often not co-located.[22] Other areas support subsidized public transit for social assistance recipients, provide additional funding for car repair and licensing, or provide cars on loan from a pool. These approaches are beneficial, but only reduce part of the burden of low-wage employment.

Medical supports are also a concern for many social assistance recipients. Extended health care can help subsidize medical costs such as prescriptions, emergency dental coverage, and eyeglasses and eye examinations. These items can represent significant costs for low-income families, and may serve as a disincentive to leave welfare, particularly if someone in the family is ill. Some jurisdictions have attempted to extend these supports for a transitional period. For example, Newfoundland has extended medical coverage six months after leaving social assistance as a result of its own NCB reinvestment strategy.

Other types of collateral supports exist, although their availability varies by jurisdiction. Common supports include funding for clothing, tools, haircuts, moving expenses and emergencies. Some jurisdictions have also experimented with loan programs to provide additional funding if required.

---

22 A study of transit service from a central point in Boston in which a high population of welfare recipients lived to the high-growth areas for entry-level employment found that more than 43% of the employers representing 66% of existing jobs could not be reached within two hours – even though most of the city's welfare recipients lived within one-half mile of public transit (Lacombe, 1997).

3.5 Changes to the Delivery System

Government is changing the way it does business – one way is with single-delivery networks.

Government is changing the way it does business. Prompted partly by restraint and partly by private-sector approaches to customer service, government has adopted a range of innovations that also support welfare reform.

Lesson 9 **The integration of social assistance, employment services and training programs increases the effectiveness of service delivery.**

Integrated case management is used to offer clients tailored services. The integration of social assistance, employment services, and education and training programs is well advanced in many jurisdictions. Welfare reform has added impetus to this process as it affects other areas, such as employment insurance and school-to-work transition programs. This is another example where welfare reforms parallel developments in education and labour market programming. One reason that unique lessons for welfare reform are difficult to extract is that programs and policies from many areas overlap.

Single-delivery networks can also increase the success of welfare reform. Government has adopted single-site delivery for much of the income security system, where clients may arrange employment insurance, check the job listings, register for training and access a range of other services. The single-delivery network allows social assistance administrators to place clients into an employment stream immediately. This is an important step toward changing client perceptions about their obligations to find work.

However, co-location does not automatically lead to a seamless integration of social assistance programming on the one hand, and education/training on the other. Many administrators we interviewed admitted that the integration of these two parts of welfare reform still has considerable distance to go.

In the United States, the *Workforce Investment Act* (1998) provides legislation to streamline job training, adult education and literacy, and vocational rehabilitation. The main emphasis of the legislation is to improve coordination between these programs, through the creation of state and local workforce boards and the development of one-stop systems.[23] In Canada, Labour Market Development Agreements have a

[23] For a detailed description of the important role played by business in U.S. welfare reform, see *Business Participation in Welfare-to-Work: Lessons from the United States* (Jobs for the Future, January, 1999). Much of this involvement has come from an expressed interest in lowering turnover and improving retention of entry-level employees.

similar intent by fostering greater coordination of services, co-location of resources and stronger linkages in program delivery.

Lesson 10 Attitudinal and cultural change within the administrative structure is essential.

Apart from creating attitudinal changes among clients, welfare reform has also changed attitudes within the system. Administrators have needed to shift from simply determining eligibility and administering payments. Sometimes this has meant changing the role of front-line program administrators to assist clients with becoming more independent. With the decentralization of reforms, front-line program administrators have also needed to be encouraged to develop programs that respond to local needs.

Apart from creating attitudinal changes among clients, welfare reform has also changed attitudes within the system.

Welfare administrators confirmed the importance of a system-wide commitment, and in particular the importance of political direction. In New Brunswick, welfare reforms pre-date the changes to the CAP, as the McKenna government introduced general reform in government systems. The fact that the government had all the seats in the house was also beneficial. In Florida, Democrats and Republicans unanimously supported welfare reforms. In Alberta, welfare administrators credit the explicit commitment of the Premier and Minister of Social Services as instrumental in driving welfare reform.

Jurisdictions that have mobilized the political and bureaucratic leadership appear to have achieved the sharpest reductions in the number of cases. Success is maximized when reforms are driven by senior political leadership, embraced by the bureaucracy, and executed by the line staff.

4. Conclusion

Welfare reform was a major policy initiative of the 1990s. While it has been a common theme in every jurisdiction throughout North America, reforms have varied widely. Some jurisdictions have adopted a long-term perspective to welfare reform. The advantage of this approach is that it has encouraged welfare administrators to design effective and creative policies. Conversely, other jurisdictions have chosen simply to reduce the number of cases through sanctions and aggressive benefit reduction. By interpreting welfare reform in regulatory terms, these latter areas have cut the numbers dramatically in some instances. However, these same areas may have little recourse but to increase welfare spending if there is another recession, since they may not have contributed to providing sustainable employment to their recipients.

Welfare reform was a major policy initiative of the 1990s.

Whether clients coming off welfare achieve true economic independence has yet to be definitively answered, although most evaluations suggest that some gains do occur. More long-term evaluation and follow-up will be required to identify long-term effectiveness.[24] Until then, critics of welfare reform will continue to raise the point that the policy has not dealt with poverty effectively. Most clients end up working for low wages and become absorbed in the "working poor." According to critics, at least when the number of cases was high, poverty was visible. For them, welfare reform has served merely to mask poverty in North America.

More research needs to be completed to see if welfare recipients truly gain economic independence.

While advocates of welfare reform will admit that most social assistance clients initially get only low-wage employment, they argue that surveys show clients prefer working to assistance. In addition, if governments continue to offer collateral services and support long-term education and training, some social assistance clients will continue to upgrade their skills and move into higher-wage occupations, and sustainable employment.

Although both commentators and administrators alike would agree that the current round of welfare reform has been successful when judged by the number of recipients who have moved off the welfare rolls and into some type of employment, concern still exists over the resilience of these recent gains if there is a future recession. To be in a better position to evaluate welfare reform's effectiveness, other success criteria, such as changes in the standard of living, wage increases or the ability of clients to move up the occupational ladder once off welfare, will need to be incorporated.

[24] Most evaluations of training effectiveness only track participants over two to three years (Martin, 1998). This may result in understated estimates of the numbers who will eventually gain economic independence in the long run.

The main difficulty with adopting new success indicators is that there is often no mechanism for tracking the outcomes of clients who leave the welfare system entirely through successful employment.[25]

It is important to recognize that welfare exists along a continuum.

Moreover, the utility of caseload reduction as the principal indicator of success is placed further in doubt because social assistance administrators stress that "welfare" exists along a continuum, rather than as an either/or proposition. As such, some clients will be able to escape social assistance permanently, others will continue to cycle on and off assistance, and still others will be able to blend assistance and part-time work. One alternative measure of effectiveness may be to define success not as a complete elimination of a case, but as the increase in the proportion of total income derived from employment. But it cannot be forgotten that still other social assistance recipients will need complete support indefinitely, particularly those persons who face multiple barriers to employment (e.g. physical or mental health problems, substance abuse problems, learning disabilities). An important future consideration will be that the definition of "success" will need to be broadened, and to be considered with respect to the needs of the individual being served.

The result of the first five years of welfare reform is clear. We know how to move relatively well-educated clients off social assistance in times of prosperity. The challenge will be to consolidate these gains in the face of a possible recession. Further, as the remaining social assistance clients, with poor education and weak job experience, present more complex and difficult problems, alternatives to work-based welfare reform will become more important. For example, in remote areas with few jobs, welfare reform could focus on community development and other local development projects to build self-confidence and social cohesion.

Some clients will never be free of the social assistance system.

In the end, however, some clients will never be free of the social assistance system. An important and often understated view is that every citizen, according to his or her ability, should have the opportunity to be involved in rewarding activity both socially and personally. For those social assistance recipients who are unable to maintain full-time paid employment, they may combine part-time work, community service work or volunteer work with some form of assistance, as options that can support their participation in society.

[25] Most American states have now begun studies of the families that leave welfare. States have taken a variety of different approaches – mail surveys, home visits, telephone surveys and matching of case closures with unemployment insurance records. The National Conference of State Legislatures in Washington, D.C. is collecting all state-sponsored studies. Other U.S. research by Manpower Demonstration Research Corporation (Friedlander and Burtless, 1995) has also provided longer-term analyses for several American welfare programs.

5. References

Acs, Gregory, Norma Coe, Keith Watson, and Robert I. Lerman. *Does Work Pay? An Analysis of the Work Incentives under TANF*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1998.

Baker, Maureen. *Poverty, Social Assistance and the Employability of Mothers*. Toronto: Toronto University Press, 1999.

Blank, Rebecca M. *What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?* Working paper #6343. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research Inc., 1997.

Bloom, Dan. *After AFDC: Welfare-to-Work Choices and Challenges for States*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.

Brown, Amy. *Work First: How to Implement an Employment Focused Approach to Welfare*? New York: Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.

Brown, Rebecca, Evelyn Ganzglass, Susan Golonka, Jill Hyland, and Martin Simon. *Working Out of Poverty: Employment Retention and Career Advancement for Welfare Recipients*. Washington, D.C.: Employment and Social Services and U.S. Department of Health and Social Services, 1998.

Burtless, Gary. "Welfare Recipients' Job Skills and Employment Prospects." *The Future of Children* 7(1) (Spring 1997).

———. "Employment Prospects of Welfare Recipients." In *The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market*. 71–106. Nightingale, Demerta and Robert Haveman (eds.). Washington, D.C.: The Urban Institute, 1995.

———. "When Work Doesn't Work: Employment Programs for Welfare Recipients." *The Brookings Review* (Spring 1992), 27–29.

Butterwick, Shauna, Anita Bonson, and Pamela Rogers. *Identifying Keys to Successful Transition from Social Assistance to Paid Work: Lesson Learned from Canada, the United States, Australia and Europe*. Vancouver: Human Resources Development Canada, B.C. and Yukon Region, 1998.

Canada (Government). *When Work Pays Better than Welfare: A Summary of the Self-Sufficiency Project's Implementation, Focus Group, and Initial 18-Month Impact Reports* (R-96-17E). Ottawa: Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, 1996.

Card, David and Philip Robins. *Do Financial Incentives Encourage Welfare Recipients to Work? Initial 18 Month Findings from the Self-Sufficiency Project*. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation, 1996.

Clark, Christopher. *Canada's Income Security Programs*. Canadian Council on Social Development, 1998.

Cohen, Marie. *Education and Training Under Welfare Reform*. Welfare Information Network (W.I.N.) Issue Notes, Vol. 2, No. 2, 1998.

Eardley, Tony, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough, and Peter Whiteford. *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*. London: HMSO, Department of Social Security Research Report #46, 1996.

Evans, Patricia. "Linking Welfare to Jobs: Workfare, Canadian Style." *Policy Options* (May 1995).

Fay, Robert. *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 18. Paris: OECD, 1996.

Friedlander, Daniel, David H. Greenberg, and Philip K. Robins. "Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged." *Journal of Economic Literature* (December 1997), 1809–1855.

Friedlander, Daniel and Gary Burtless. *Five Years After: The Long-Term Effects of Welfare-to-Work Programs*. New York: Russell Sage Foundation, 1995.

Gorlick, Carolyn and Guy Brethour. *Welfare-to-Work Programs: A National Inventory*. Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1998a.

———. *Welfare-to-Work Programs in Canada: A Discussion Paper*. Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1998b.

Grubb, W. Norton. *Evaluating Job Training Programs in the United States: Evidence and Explanations*. Berkeley: National Center for Research in Vocational Education, 1995.

Gueron, Judith and Edward Pauly. *From Welfare to Work (Summary)*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation, 1991.

Hamilton, Gayle, Thomas Brock, Mary Farrell, Daniel Friedlander, Kristen Harknett, JoAnna Hunter-Manns, Johanna Walter, and Joanna Weisman. *Evaluating Two Welfare-to-Work Program Approaches and Human Capital Development Programs in Three Sites*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.

Heinrich, Carolyn. *Aiding Welfare-to-work Transitions: Lessons from JTPA on the Cost-effectiveness of Education and Training Services*. Chicago Joint Center for Poverty Research, Working Paper, 1998.

Hunter, John. *The Employment Challenge: Federal Employment Policies and Programs 1900-1990*. Ottawa: Government of Canada, 1993.

Jobs for the Future. Business *Participation in Welfare-to-Work: Lessons from the United States*. Boston: Mass.: January, 1999.

Kalisch, David W., Tetsuya Aman, and Libbie A. Buchele. *Labour, Social and Health Policies in OECD Countries: A Survey of Current Programs and Recent Developments*. Market and Social Policy – Occasional Papers No. 33. Paris: OECD, 1998.

Kapsalis, Constantine. *The Connection between Literacy and Work: Implications for Social Assistance Recipients*. Working Paper W-98-1E. Ottawa: Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, 1998.

Lacombe, A. *Welfare Reform and Access to Jobs in Boston*. Prepared for the Bureau of Transportation Statistics. 2 June 1997.

LaLonde, Robert J. "The Promise of Public Sector–sponsored Training Programs." *Journal of Economic Perspectives* 9(2) (1995), 149–168.

Lemaître, G. *Single Parents on Social Assistance: A Longitudinal Analysis*. Research Paper R-95-8. Ottawa: Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, 1993.

Martin, John. *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience*. Labour Market and Social Policy Papers No. 35. Paris: OECD, 1998.

Mijanovich, Todd and David Long. *Creating an Alternative to Welfare: First-Year Findings on the Implementation, Welfare Impacts, and Costs of the Self-Sufficiency Project*. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation, 1995.

Moffitt, Robert. "The Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review." *Journal of Economic Literature* 30(1) (1992), 1–61.

National Council of Welfare (Canada). *Profiles of Welfare: Myths and Reality*. Ottawa: National Council of Welfare, 1998a.

—. *Welfare Incomes 1996*. Ottawa: National Council of Welfare, 1998b.

Nightingale, Demerta and Robert Haveman (eds.). *The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1995.

Nightingale, Demerta and Pamela Holcomb. "Alternative Strategies for Increasing Employment." *The Future of Children* 7(1) (1997), 52–64.

OECD. *The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*. Paris: OECD, 1998.

O'Neill, David M. and June O'Neill. *Lessons for Welfare Reform: An Analysis of the AFDC Caseload and Past Welfare-to-work Programs*. Kalamazoo, Mich.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997.

Pavetti, LaDonna and Krista Olsen. *Personal and Family Challenges to the Successful Transition from Welfare to Work*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1996.

Rangarajan, Anu. *Keeping Welfare Recipients Employed: A Guide for States Designing Job Retention Services*. Princeton, N.J.: Mathematica Policy Research, 1998.

—. *Taking the First Steps: Helping Welfare Recipients Who Get Jobs Keep Them*. Princeton, N.J.: Mathematica Policy Research, 1996.

Rangarajan, Anu, Peter Schochet, and Dexter Chu. *Employment Experiences of Welfare Recipients Who Find Jobs: Is Targeting Possible?* Princeton, N.J.: Mathematica Policy Research, 1998.

Savner, Steve and Mark Greenberg. *Community Service Employment: A New Opportunity Under TANF*. Washington, D.C.: Center for Law and Social Policy, 1997.

Scott, Katherine. *Women and Welfare State Restructuring: Inventory of Canadian Income Security and Employment Related Initiatives*. Toronto: Centre for Research on Work and Society, York University, 1995.

Strawn, Julie. *Beyond the Job Search or Basic Education: Rethinking the Role of Skills in Welfare Reform*. Washington, D.C.: Center for Law and Social Policy, 1998.

Torjman, Sherri. *Welfare Reform Through Tailor-Made Training*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 1998.

Étude bilan

Rétablir le lien entre les bénéficiaires de l'aide sociale et le marché du travail

Évaluation et développement des données

Politique stratégique

Développement des ressources humaines Canada

Developpement des ressources humaines Canada

Human Resources Development Canada

Canada

SP-AH123F03-00

Rétablir le lien entre les bénéficiaires de l'aide sociale et le marché du travail

Étude bilan

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

décembre 2001

SPAH123F-03-00

Remerciements

La présente étude fait le bilan de la participation des gouvernements à la réforme de leurs programmes d'aide sociale. Elle s'inspire d'un rapport technique rédigé pour le compte et sous la direction d'Évaluation et développement des données, de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Le rapport a été rédigé par Prairie Research Associates, Inc. (PRA). Plus précisément, l'étude a été réalisée sous la direction de Greg Mason, de PRA, avec l'aide de Mike Krywy.

Les auteurs de l'étude ont obtenu la collaboration de nombreux administrateurs (provinciaux et territoriaux) de l'aide sociale au Canada et aux États-Unis, de représentants de DRHC et de représentants de plusieurs organisations nationales s'intéressant aux questions liées aux politiques sociales et du travail.

Le document d'information, produit pour DRHC dans le cadre de cette étude, fournit un examen plus détaillé du sujet en question et est disponible sur demande. Il se trouve également dans notre site Internet à http://hrdc-drhc.gc.ca/edd.

Série

Des évaluations effectuées avec professionnalisme peuvent se révéler des plus utiles aux gouvernements canadiens, qui s'efforcent d'optimaliser la productivité et la rentabilité des programmes et des politiques en matière de ressources humaines. Elles permettent d'étayer, à l'aide d'écrits, notre expérience concernant les politiques et programmes ayant des objectifs semblables et ajoutent à la «mémoire organisationnelle» indissociable d'un meilleur processus décisionnel.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) accorde une grande importance à l'acquisition continue du savoir. Ainsi, ces dix dernières années, nous avons consacré temps et argent à l'évaluation de nombre de nos programmes et de nos politiques. Ces évaluations ont porté sur un large éventail d'initiatives visant le développement des ressources humaines. Elles ont par ailleurs été enrichies par l'examen soigneux des évaluations réalisées par d'autres gouvernements, au Canada et ailleurs dans le monde.

DRHC a élaboré la série des *Études bilan* dans le but de rendre plus facilement accessible, au plus grand nombre, la masse de renseignements et de connaissances émanant de ses évaluations. Il s'agit de documents et de vidéos connexes dans lesquels on synthétise les leçons tirées des évaluations effectuées au pays ou à l'étranger au sujet d'un éventail de priorités stratégiques de premier plan en matière de ressources humaines. On y fait le tour des leçons apprises relativement à l'efficacité des politiques, des programmes, des services et des mécanismes de financement.

Les *Études bilan* s'adressent avant tout aux cadres supérieurs et aux analystes des politiques des gouvernements canadiens. Cependant, les gestionnaires de programme, les chercheurs en matière de politiques publiques et d'autres intervenants pourraient également bénéficier des leçons que nous avons apprises sur les programmes passés et présents.

DRHC est heureux de présenter sa plus récente étude bilan, qui porte principalement sur les leçons tirées des expériences antérieures des gouvernements en vue d'aider les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver du travail. Il sera utile pour l'élaboration des politiques et des programmes à venir de savoir en quoi ces programmes dépendent du marché du travail dans son ensemble et influencent celui-ci.

Organisation apprenante qui reconnaît l'importance capitale du processus d'évaluation, DRHC compte bien poursuivre son travail dans ce domaine en continuant à mettre à l'essai de nouvelles approches et à en évaluer l'efficacité.

Table des matières

1. Introduction **1**

1.1 Objet de la présente étude 1

1.2 Qu'est-ce que la réforme du bien-être social? 2

1.3 Le régime canadien de sécurité du revenu 6

2. Origines de la réforme du bien-être social **7**

2.1 L'augmentation du nombre de cas n'est que l'un des facteurs qui expliquent l'émergence de la réforme du bien-être social 7

2.2 De récentes réformes apportées au Canada mettent l'accent sur la transition entre l'aide sociale et le marché du travail 9

2.3 Les États-Unis ont mis en œuvre des mesures exhaustives de réforme du bien-être social 12

2.4 D'autres pays modifient leur politique du bien-être social 13

2.5 Importants avertissements au sujet des leçons tirées de la réforme du bien-être social 14

3. Leçons apprises **17**

3.1 Législation et réglementation 17

3.2 Stratégies d'intégration à la population active à court terme 20

3.3 Stratégies d'intégration à la population active à long terme 25

3.4 Programmes de soutien connexes 32

3.5 Changements dans les mécanismes de mise en œuvre 35

4. Conclusion **37**

5. Bibiliographie **41**

1. Introduction

1.1 Objet de la présente étude

Ce document examine les mesures de réforme que les pouvoirs publics ont prises pour changer à la fois l'orientation de leurs programmes d'aide sociale et la façon dont elles sont mises en œuvre. Le document se concentre plus particulièrement sur la relation entre la réforme du bien-être social et les politiques du marché du travail. Son objectif est de déterminer, parmi ces mesures de réforme, celles qui fonctionnent bien et celles qui ne fonctionnent pas bien, et d'en trouver les raisons. Comprendre à la fois comment les réformes du bien-être social dépendent du marché du travail et influencent celui-ci sera utile pour l'élaboration des politiques relevant de la compétence fédérale à l'avenir.

L'évaluation des réformes du bien-être social et des interventions axées sur le marché du travail n'a pas soulevé le même intérêt et n'a pas reçu le même financement au Canada qu'aux États-Unis.

Le document passe en revue l'expérience de diverses administrations au Canada[1], aux États-Unis et dans certains pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous tablons expressément sur l'expérience américaine pour trois raisons : premièrement, les réformes apportées aux États-Unis ont été assez profondes; deuxièmement, chacun des 50 États a eu la latitude nécessaire pour concevoir ses propres programmes; et troisièmement, il existe un plus grand nombre d'évaluations des réformes américaines. En général, l'évaluation des réformes du bien-être social et des interventions axées sur le marché du travail n'a pas soulevé le même intérêt et n'a pas reçu le même financement au Canada qu'aux États-Unis. Même s'il faut préciser que les leçons tirées de l'expérience d'autres pays doivent être examinées soigneusement avant d'être appliquées au Canada, on peut néanmoins tirer des enseignements utiles de l'expérience étrangère.

Toute étude bilan de la réforme du bien-être social s'accompagne de nombreuses questions fondamentales. Parmi l'éventail des politiques sur lesquelles repose la réforme du bien-être social, avons-nous su choisir les formules de mise en œuvre les plus efficaces? Y a-t-il une combinaison de politiques qui se révèle plus efficace? La réduction du nombre de cas est-elle la meilleure mesure de la réussite, ou est-ce même une mesure adéquate? Qu'arrivera-t-il en cas de récession et de ralentissement de la croissance de l'emploi? Nous tentons de répondre à certaines de ces questions ici. Cependant, nous tenons à préciser qu'il s'agit d'un bilan provisoire, puisque des évaluations systématiques commencent à peine à être réalisées.

---

[1] Le Québec a choisi de ne pas participer à cette étude.

1.2 Qu'est-ce que la réforme du bien-être social?

Au Canada, les régimes de bien-être social ont subi bien des transformations depuis leur origine.

Même si on en parle souvent comme s'il s'agissait d'un phénomène nouveau, la «réforme du bien-être social» est aussi vieille que le régime de bien-être social lui-même[2]. Au Canada, les régimes de bien-être social ont subi bien des transformations depuis leur origine, lorsqu'ils relevaient de la responsabilité conjointe des provinces et des municipalités, jusqu'à plus récemment, lorsque l'aide sociale est devenue un programme à frais partagés régi en vertu de la législation relative au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). À l'heure actuelle, les régimes de bien-être social sont financés conjointement, les contributions fédérales ayant pris la forme de Transferts canadiens en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Pendant tout ce temps, les divers gouvernements ont fait l'expérience de modèles, de politiques et de programmes différents.

Le bien-être social est passé d'un programme considéré comme un «droit» et conçu pour lutter contre la pauvreté à une mesure de soutien temporaire conçue pour promouvoir l'autosuffisance individuelle.

L'opinion publique et les principes d'ordre administratif sur lesquels repose le bien-être social ont également évolué. Le bien-être social est de moins en moins considéré comme un «droit», un programme conçu pour lutter contre la pauvreté, et de plus en plus comme un soutien temporaire conçu pour promouvoir l'autosuffisance individuelle par des stratégies d'intégration à la population active. C'est cette dernière transformation, et les changements législatifs qui l'ont accompagnée, qui a donné aux récentes réformes du bien-être social leur caractère distinct, en créant un programme intégré à d'autres programmes de développement du marché du travail, notamment ceux qui sont axés sur l'éducation et la formation.

Les changements qui se sont opérés dans d'autres pays de l'OCDE, notamment aux États-Unis, ont suivi les mêmes tendances qu'au Canada. Avec l'adoption d'une nouvelle loi intitulée *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act* (PRWORA), les États-Unis ont mis fin à leur programme de longue date d'aide aux familles ayant des enfants à charge (AFDC) pour le remplacer par des subventions globales d'aide temporaire pour les familles nécessiteuses (TANF). Comme au Canada, ce changement législatif témoigne d'une philosophie qui considère le bien-être social comme une mesure d'aide «temporaire» et le «travail» comme l'activité préférée et attendue de ceux et celles qui y sont aptes. Il confirme l'orientation «marché du travail» des récentes réformes

---

2 L'expression «bien-être social» est utilisée couramment aux États-Unis et s'applique plus expressément aux programmes destinés aux parents seuls. Au Canada, l'expression «aide sociale» (ou «assistance sociale») est courante au niveau fédéral, tandis que bon nombre de provinces et de territoires parlent d'«aide au revenu». Le terme «réforme du bien-être social» est utilisé dans tout le rapport et fait référence aux modifications apportées aux programmes d'aide sociale et d'aide au revenu visant à réduire le nombre de cas et à augmenter la participation des bénéficiaires au marché du travail.

du bien-être social et leur maillage avec d'autres nouveautés dans le domaine de la formation et de l'éducation. Le contexte américain revêt de l'importance parce qu'on y trouve un corpus important d'ouvrages et des orientations semblables à celles qui sous-tendent les réformes canadiennes.

Pour donner un aperçu des récentes réformes du bien-être social, nous en avons classé des aspects importants selon cinq grands thèmes stratégiques, qui représentent un cadre général, et non pas des catégories mutuellement exclusives. Dans certains cas, un élément peut correspondre à plusieurs catégories, selon la conception des programmes. À ce titre, la classification suivante représente un cadre organisationnel qui aidera à interpréter les politiques et les programmes récents de bien-être social.

TABLEAU 1 :
Classification des politiques de réforme du bien-être social

Principaux éléments de réforme	Caractéristiques
Législation et réglementation	• Le gouvernement exige que les demandeurs du bien-être social qui appartiennent à des groupes particuliers (adultes célibataires, couples sans enfant et parents seuls ayant des enfants d'âge scolaire) travaillent ou cherchent du travail. • Ceux qui refusent de chercher du travail ou de participer à une activité de formation risquent de voir leurs prestations réduites ou complètement éliminées. Aux États-Unis, la durée totale des prestations de bien-être social est également limitée. • On fait couramment des évaluations de «l'admissibilité» à un programme pour diriger les demandeurs vers d'autres programmes plus appropriés ou les dissuader de s'inscrire, leur faisant comprendre les attentes du programme. • La prestation des services a été décentralisée.
Stratégies d'intégration à la population active à court terme	• Les gouvernements exigent de plus en plus souvent que les demandeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale cherchent immédiatement du travail. • Les gouvernements ont recours à l'orientation et à l'évaluation de l'employabilité comme mécanismes de «triage» pour diriger les bénéficiaires vers des interventions particulières allant de l'aide à la recherche d'emploi jusqu'à des programmes prolongés de rattrapage scolaire. Certains renoncent à ce processus et exigent que tous les participants commencent immédiatement une recherche d'emploi (habituellement pendant les trois à six premiers mois). • Certains gouvernements utilisent des programmes d'expérience de travail (travail en échange de prestations, emplois subventionnés et création d'emplois) pour établir directement des liens entre les bénéficiaires et le monde du travail.
Stratégies d'intégration à la population active à long terme	• Des politiques relatives au revenu gagné, par exemple la rémunération exemptée, des politiques fiscales et des programmes de supplément de revenu, peuvent contribuer à promouvoir l'intégration à la population active à long terme. • Les bénéficiaires peuvent entreprendre un programme à long terme de rattrapage scolaire, même s'il y a eu, dans le cadre de la plupart des programmes, des coupures dans le soutien direct de l'éducation à long terme et de l'acquisition de compétences de base (cours de lecture, d'écriture et de calcul). Les études postsecondaires, lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent s'en prévaloir, sont financées surtout par le biais de subventions ou de prêts, tandis que le coût des mesures de soutien peut être assumé par le biais de l'aide sociale. • On a de plus en plus souvent recours à des stratégies de maintien de l'emploi pour aider les travailleurs à conserver leur emploi, en offrant aux bénéficiaires actuels ou aux anciens bénéficiaires des mesures de soutien en matière de garde d'enfants, de counselling et de rattrapage scolaire.

TABLEAU 1 :
Classification des politiques de réforme du bien-être social

(Tableau 1, suite)

Principaux éléments de réforme	Caractéristiques
Programmes de soutien connexes	• Les mesures axées sur la garde des enfants se sont accrues, les subventions et/ou les crédits d'impôt pour enfants ayant été majorés. De telles mesures sont jugées essentielles à la réforme du bien-être social. • Des mesures de soutien au chapitre du transport sont également nécessaires pour réduire les obstacles au travail que représente l'éloignement. • De nombreuses provinces commencent à offrir des prestations élargies de santé et davantage de soutien financier pour les enfants vivant dans la pauvreté, en vertu de la Prestation nationale pour enfants, et ces mesures se révèlent très importantes pour la réforme du bien-être social.
Changements dans les mécanismes de mise en œuvre	• La gestion intégrée des cas permet d'aborder les besoins du client en matière de revenu et d'emploi dans une perspective globale. • Des guichets uniques pour la prestation des services servent à accélérer la transition, depuis l'accueil jusqu'au placement en emploi, en passant par la formation. • Des changements sont apportés dans la culture des administrations pour que le personnel et les clients ne considèrent plus l'aide sociale comme un «droit».

1.3 Le régime canadien de sécurité du revenu

La PNE est une nouveauté importante dans la réforme canadienne du bien-être social. La PNE est une prestation destinée aux familles à faible revenu; les économies réalisées au chapitre du bien-être social servent à réduire la pauvreté chez les enfants et à promouvoir la participation à la population active.

Le régime canadien de sécurité du revenu compte trois grandes composantes : des programmes de grande visibilité; des politiques de dépenses fiscales; et des transferts en argent et en nature. Les programmes de grande visibilité comprennent l'assurance-emploi (a.-e.); la Sécurité de la vieillesse (SV); le Supplément de revenu garanti (SRG); le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ); l'indemnisation des accidents du travail; et l'aide sociale. Il y a très souvent des interactions entre ces composantes. Par exemple, les répercussions de changements au chapitre de l'aide sociale peuvent interagir avec des changements dans l'a.-e., et vice-versa. On peut en donner comme exemple la région de l'Atlantique, où le chômage saisonnier est élevé. Les travailleurs y traversent souvent le même cycle d'emploi, d'assurance-emploi et d'aide sociale.

La deuxième composante est celle des politiques de dépenses fiscales, par exemple la Prestation nationale pour enfants (PNE), les crédits d'impôt remboursables et les transferts conçus en fonction de services particuliers, par exemple les programmes subventionnés de garde d'enfants et de logement social. La PNE est une nouveauté importante dans la réforme canadienne du bien-être social; il s'agit en effet d'une prestation destinée aux familles à faible revenu, les parties ayant convenu que les économies réalisées par les provinces et les territoires au chapitre du bien-être social serviraient à réduire la pauvreté chez les enfants et à promouvoir la participation à la population active.

Troisièmement, les transferts en argent et en nature de la part d'organismes caritatifs, de parents et d'amis représentent une composante de la sécurité du revenu à laquelle on ne songe pas toujours. Les banques d'alimentation et les dons de vêtements sont des exemples de ce système informel de sécurité du revenu. Les organismes locaux font de plus en plus souvent la promotion du développement communautaire, de l'acquisition de compétences et d'initiatives d'entrepreneuriat dans les quartiers. Même s'il est difficile d'assurer le suivi de ces transferts et bien que nous ne sachions pas grand-chose de leur ampleur, beaucoup croient que ces transferts représentent une composante essentielle du régime de sécurité du revenu.

2. *Origines de la réforme du bien-être social*

2.1 L'augmentation du nombre de cas n'est que l'un des facteurs qui expliquent l'émergence de la réforme du bien-être social

Ce sont les tendances quant au niveau et à la composition des cas qui sont en grande partie à l'origine de la réforme du bien-être social au cours de la dernière décennie. Dans la plupart des administrations, le nombre de cas n'a pas diminué sensiblement après les récessions que l'Amérique du Nord a connues au début des années 80 et des années 90. En fait, le nombre de cas aux États-Unis a augmenté de 27 % entre 1990 et 1994, en dépit de la reprise économique. Et même si le rétablissement économique a été plus lent au Canada, l'expérience canadienne n'en a pas moins été frappante; le nombre de cas a augmenté de 55 % (passant de 1,1 million à 1,7 million) pendant la même période (Conseil national du bien-être social, 1998a).

Au-delà de leur nombre, la composition de ces cas a également commencé à inquiéter les administrateurs des régimes[3]. Au Canada, on retrouvait parmi les bénéficiaires de l'aide sociale des adultes célibataires qui, aux yeux du public, auraient dû travailler ou étudier. On observe également un nombre croissant d'enfants dans les familles des assistés sociaux. Le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté demeure un enjeu central de la politique du bien-être social.

Le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté demeure un enjeu central de la politique en matière de bien-être social.

Il faut préciser qu'aux États-Unis, les célibataires n'ont généralement jamais été admissibles à l'aide sociale *fédérale*, sauf pour ce qui est des coupons alimentaires. Il arrive qu'ils soient admissibles au bien-être social au niveau des États, mais l'accès à ces programmes varie beaucoup. Ce filet de sécurité sociale inférieur et plus fragmenté demeure une importante différence entre les États-Unis et le Canada et explique pourquoi, aux États-Unis, la réforme du bien-être social a ciblé surtout les mères seules[4]. Selon un sondage auprès des bénéficiaires des TANF entre juillet et septembre 1997, les familles monoparentales représentaient 70 %

---

[3] Selon des entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan au Canada et aux États-Unis.

[4] Aux États-Unis, la proportion des familles avec enfants dirigées par des mères seules a augmenté, passant de 10,2 % en 1965 à 23 % en 1995, bien que cette tendance se soit stabilisée dans la dernière moitié des années 90. Par comparaison, le Recensement de 1996 de Statistique Canada signale que 12,1 % des familles canadiennes sont dirigées par des mères seules.

de tous les foyers qui touchent des TANF. Au Canada, selon le Conseil national du bien-être social, environ 29 % des bénéficiaires canadiens de l'aide sociale sont des parents seuls, dont la majorité sont des femmes (91 %).

D'autres facteurs sont à l'origine du mouvement en faveur de la réforme du bien-être social :

Le public appuie la réduction des dépenses au titre de programmes comme l'assistance sociale, et ce mouvement a suscité bon nombre de réformes.

- L'opinion publique a apparemment changé et appuie désormais la réduction des dépenses. Cela semble se refléter dans une certaine hésitation à accorder du soutien financier, particulièrement aux personnes qui ne sont pas handicapées ou qui n'ont pas d'enfant à charge. Même s'il y a peu de preuves directes de cette transformation, la plupart des administrateurs du bien-être social estiment qu'il s'agit tout simplement d'une réalité.
- Les stratégies traditionnelles d'éducation et de formation professionnelle qui étaient surtout axées sur la formation en salles de cours et qui étaient volontaires n'ont apparemment pas réussi à réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Après 20 ans de programmes de formation des adultes économiquement défavorisés, les conclusions des évaluations sont décourageantes. Dès le milieu des années 80, les chercheurs qui examinaient cette documentation ont conclu qu'en général, ce sont les femmes d'âge mûr qui profitaient le plus de cette formation, alors que les hommes et les bénéficiaires plus jeunes obtenaient peu de résultats sur le plan de l'augmentation du salaire ou de la participation au marché du travail[5]. De nombreux chercheurs en ont déduit que les programmes d'éducation et de formation destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale avaient besoin d'être restructurés, compte tenu des attentes qui manquaient peut-être de réalisme quant aux résultats d'une formation professionnelle à court terme offerte à des personnes dont les antécédents scolaires n'étaient pas solides.

L'aide sociale à long terme a des effets dévastateurs sur les enfants.

- Les travailleurs sociaux et d'autres intervenants auprès des familles affirment que le recours à l'aide sociale à long terme a des effets dévastateurs sur les enfants. Les enfants qui grandissent dans la pauvreté, avec ou sans aide sociale, sont plus susceptibles d'éprouver des problèmes sur le plan de la santé (toxicomanie, sécurité physique,

---

[5] Selon Friedlander (Friedlander et coll., 1997), la généralisation la plus vaste qu'on puisse faire au sujet des connaissances actuelles sur les programmes gouvernementaux de formation destinés aux personnes défavorisées, c'est qu'ils ont eu des effets positifs modestes sur l'emploi et la rémunération des adultes, hommes et femmes, qui correspondent à peu près aux ressources modestes qui leur ont été consacrées. Les répercussions positives qu'ils ont eues sur les adultes ne sont pas suffisantes pour avoir des effets globaux importants sur l'emploi et le revenu des groupes cibles à faible revenu, et les programmes n'ont pas fait de progrès substantiels lorsqu'il s'agissait de réduire la pauvreté et l'inégalité du revenu, ou encore le recours au bien-être social. De plus, ils n'ont pas réussi à produire des effets positifs pour les jeunes.

nutrition) et de l'éducation. Beaucoup n'ont pas un milieu de vie stable et stimulant. Étant donné le nombre croissant d'enfants qui vivent dans des familles pauvres dont les parents touchent des prestations de bien-être social, il est possible qu'un grand nombre de ces jeunes arrivent à l'adolescence et à l'âge adulte sans modèle positif de l'autosuffisance, ce qui perpétue la dépendance à l'égard de l'aide sociale. Cette perspective axée sur l'enfant est, dans une large mesure, à l'origine du vaste appui politique nécessaire à la réforme des programmes d'aide sociale.

- Finalement, pour certains bénéficiaires de l'aide sociale, il n'était souvent pas rationnel d'accepter un emploi peu rémunéré. Dans certains cas, les bénéficiaires ne pouvaient gagner que des montants relativement faibles avant que leurs prestations ne soient réduites. La plupart des bénéficiaires de l'aide sociale, particulièrement ceux qui ont des enfants, ont droit à toute une gamme de subventions de santé, de transport et de logement. Souvent, le revenu total qu'ils en tirent, en argent et en nature, dépasse le salaire qu'ils pourraient toucher dans des emplois peu rémunérés. Dans les circonstances, si une mère seule bénéficiaire de l'aide sociale commençait à travailler, la situation économique de sa famille risquait d'en souffrir. De plus, de nombreux éléments de programme, par exemple les exemptions, les suppléments et les prestations fiscales, ont des objectifs opposés. L'effet cumulatif de ces interventions peut imposer, par inadvertance, des pénalités substantielles aux bénéficiaires qui décident de sortir du bien-être social.

2.2 De récentes réformes apportées au Canada mettent l'accent sur la transition entre l'aide sociale et le marché du travail

Le RAPC et le TCSPS ont contribué à redéfinir les programmes provinciaux et territoriaux d'aide sociale.

On peut penser que la réforme du bien-être social au Canada est une nouveauté, mais l'élan en a été donné au début des années 80 et s'est poursuivi jusqu'au début des années 90. Les changements apportés au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et la création du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) ont été la culmination des changements législatifs et philosophiques qui ont contribué à redéfinir les programmes provinciaux et territoriaux d'aide sociale. Cependant, il convient de préciser que puisque le régime de bien-être social du Canada relève des provinces, de nombreuses provinces avaient déjà entamé des mesures de réforme avant l'institution du TCSPS.

Le RAPC, lorsqu'il a été mis sur pied en 1966, prévoyait que le gouvernement fédéral allait partager les coûts avec les provinces et les

territoires. Conformément à cette entente de financement, les provinces et les territoires déterminaient l'aide sociale en fonction des «besoins», c'est-à-dire selon les exigences budgétaires et les examens des ressources (l'admissibilité reposant sur l'ensemble des revenus et des biens de la famille). Les administrations devaient offrir des services aux demandeurs sans critère de résidence, et, surtout, le versement des prestations ne devait s'accompagner d'aucune exigence en matière de formation ou de travail.

En septembre 1985, le ministre fédéral et les ministres provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux se sont réunis et se sont entendus sur une stratégie en sept points visant à maximiser l'utilisation de la stratégie Planification de l'emploi (PE), du RAPC et d'autres stratégies d'emploi pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver et à conserver des emplois. Parmi les sept points de la stratégie, on retrouvait les suivants : la négociation d'objectifs de participation à la PE pour les bénéficiaires de l'aide sociale; la modification des lignes directrices du RAPC de façon à inciter davantage les bénéficiaires à participer aux mesures de formation et d'emploi; et l'augmentation des possibilités d'éducation et de formation offertes (Hunter, 1993).

Au Canada, de nombreux observateurs sont d'avis que la récente réforme du bien-être social a été amorcée au moment de ce qu'il a été convenu d'appeler le «plafonnement du RAPC», en 1990, lorsque l'augmentation du financement fédéral en vertu du Régime a été limitée à 5 % par année pour l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta (les provinces dites «nanties»). Cette limite a constitué un incitatif financier qui a amené les provinces visées à amorcer la réforme de leurs programmes. La décision unilatérale du gouvernement fédéral a également eu pour effet d'éroder le volet «partage des coûts» du RAPC, signalant pour certains la fin prochaine de ce régime. Certains ont pensé que la hausse des niveaux de prestations en Ontario pendant la récession de 1990 avait incité le gouvernement fédéral à trouver des moyens de limiter ses dépenses au titre de l'aide sociale.

Dans le cadre du TCSPS, les provinces et les territoires ont plus de liberté pour mettre à l'essai différentes formules en matière de réforme du bien-être social.

En 1996, la création du TCSPS a donné un nouvel élan à la réforme du bien-être social qui était déjà en cours. Dans le cadre du TCSPS, tous les critères prévus pour l'aide sociale en vertu du RAPC étaient éliminés, sauf les conditions de résidence. Par conséquent, les provinces et les territoires doivent encore fournir de l'aide sociale à tous les particuliers, peu importe la durée de résidence sur le territoire de l'administration. Cependant, comme les versements du TCSPS ne sont plus conditionnels, les provinces et les territoires ont plus de liberté pour mettre à l'essai différentes formules en matière de réforme du bien-être social.

D'importants changements se produisaient en parallèle : la réforme de l'assurance-emploi (a.-e.) et les compressions des dépenses fédérales au

chapitre des programmes sociaux et de la santé. Par exemple, le resserrement des critères d'admissibilité à l'a.-e. et la limitation de la durée des prestations ont eu pour effet d'accroître les pressions qui s'exerçaient sur les programmes d'aide sociale. Un grand nombre de personnes qui n'étaient pas admissibles à l'a.-e. ou dont les prestations étaient peu élevées ou encore qui avaient épuisé leurs prestations finissaient par présenter une demande d'aide sociale.

En vertu de la Prestation nationale pour enfants (PNE), un soutien était offert aux ménages à faible revenu (et non pas seulement aux bénéficiaires de l'aide sociale), en même temps que les provinces étaient encouragées à réinvestir dans des programmes qui allaient contribuer à lutter contre la pauvreté chez les enfants et à promouvoir l'intégration des parents à la population active. La PNE était un programme plus efficace, non stigmatisant, fondé sur un examen du revenu, pour les familles canadiennes. L'envers de la médaille, c'est que les versements de la PNE peuvent être assez faibles, à moins d'être complétés par d'autres prestations, parce qu'ils ne sont pas conçus uniquement à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale. Dans l'ensemble, les répercussions nettes de ce programme en matière d'incitation au travail et ses effets sur la situation économique de la clientèle de l'aide sociale restent à déterminer.

Les réformes canadiennes ne prévoient pas de limites de temps, et les administrateurs publiques au Canada ne recourent aux sanctions qu'avec circonspection.

Même si les mesures de réforme adoptées au Canada ne prévoient pas de limites de temps, la plupart des provinces et des territoires réduiront ou élimineront les prestations versées aux clients employables qui refusent de participer à des activités de recherche d'emploi ou à des programmes de formation. Dans certaines administrations, les sanctions (réduction des prestations) sont conçues pour accroître la participation à d'autres genres d'activité, par exemple le counselling, le bénévolat ou l'amélioration de l'alphabétisme, qui ont toutes pour objet de promouvoir une certaine intégration au marché du travail. Au Canada, les gouvernements ne recourent aux sanctions qu'avec circonspection.

Comme aux États-Unis, les provinces et les territoires ont eu le loisir de faire des expériences. En leur offrant une subvention générale forfaitaire, le gouvernement fédéral renonçait à son pouvoir de définir l'organisation du régime d'aide sociale. Les administrateurs du bien-être social aux États-Unis comme au Canada soulignent que la législation de la réforme leur a donné d'importants pouvoirs discrétionnaires dans la conception des nouveaux programmes.

La décentralisation des mécanismes de mise en œuvre de l'aide sociale est l'une des modifications apportées au chapitre de la conception des programmes. Les provinces plus grandes comme l'Alberta et l'Ontario acceptent un apport considérable des localités dans la conception et la mise en œuvre de l'aide sociale. Les provinces plus petites,

particulièrement dans l'Atlantique, conservent la gestion centralisée du programme d'aide sociale. La décentralisation dans les provinces plus vastes repose sur le principe voulant que certaines composantes de la réforme du bien-être social doivent être adaptées et mieux intégrées aux débouchés locaux en matière d'emploi. En même temps, les clients peuvent profiter d'interventions taillées sur mesure.

2.3 Les États-Unis ont mis en œuvre des mesures exhaustives de réforme du bien-être social

Les régimes américains d'aide sociale versent généralement des prestations moins élevées et mettent davantage l'accent sur la transition entre le bien-être social et le marché du travail.

Les États-Unis ont accordé plus d'importance à la réforme du régime du bien-être social et à l'expérimentation en la matière que tout autre pays. Cependant, même avant les changements les plus récents, le régime américain se distinguait déjà des autres sous plusieurs aspects. Contrairement à ce qui se passe au Canada, les régimes de bien-être social aux États-Unis versaient généralement des prestations moins élevées et mettaient davantage l'accent sur la transition entre le bien-être et le marché du travail. Les États-Unis offraient également d'autres mesures de soutien aux personnes à faible revenu, particulièrement les coupons alimentaires et le régime d'assurance-maladie «Medicaid», qui se démarquent du modèle canadien. De plus, le salaire minimum est moins élevé aux États-Unis et la mobilité d'emploi plus grande. Il est important de comprendre ces caractéristiques du régime américain si l'on veut replacer dans une juste perspective la dernière réforme du bien-être social aux États-Unis.

L'administration Clinton a entrepris la phase la plus récente de la réforme du bien-être social en 1993, en autorisant les États à demander des dispenses au chapitre de l'aide aux familles ayant des enfants à charge (AFDC). En vertu de ces dispenses, les États pouvaient élaborer des programmes expérimentaux de transition entre le bien-être social et le monde du travail qui s'écartaient de la loi régissant les AFDC. Dans de nombreux cas, ces programmes de dispenses ont été appliqués à l'échelle de l'État, après l'adoption de la *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act* (PRWORA) et la création de la subvention globale d'aide temporaire aux familles nécessiteuses (TANF) en 1996. Même si la création de la TANF marquait officiellement le début de la réforme du bien-être social aux États-Unis, ses origines remontent à plus loin encore. Voici certaines des caractéristiques essentielles de la TANF :

- En établissant le financement fédéral en fonction des niveaux historiques et en donnant aux États davantage de pouvoirs discrétionnaires au chapitre des dépenses, le gouvernement fédéral limitait les risques qu'il aurait à assumer si le nombre de cas augmentait et incitait simultanément les États à réduire le nombre de cas.

- Les adultes sont tenus de participer à une intervention axée sur l'emploi, sous une forme ou une autre, après avoir reçu des prestations de bien-être social pendant un maximum de 24 mois.

- Les États sont autorisés à réduire ou à éliminer les prestations des personnes qui ne répondent pas aux exigences des interventions axées sur l'emploi.

- La loi prévoit que tous les versements fédéraux aux États à l'égard des bénéficiaires du bien-être social prennent fin après une utilisation totale de 60 mois. Les États ont le pouvoir discrétionnaire d'exempter une partie de leurs cas de bien-être social de cette exigence.

- L'expérimentation et la variété de la programmation ont été accrues, autant à l'intérieur des États que d'un État à l'autre.

Ce dernier élément est important, en ce sens que les États à titre individuel ont eu plus de latitude pour concevoir des programmes qui allaient répondre à leurs besoins particuliers. Examinons maintenant brièvement ce que d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont fait pour réformer le bien-être social, compte tenu de leur contexte respectif.

2.4 D'autres pays modifient leur politique du bien-être social

D'autres pays de l'OCDE, notamment la Suède, la Finlande, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont adopté des mesures de réforme du bien-être social qui ressemblent aux mesures mises en œuvre au Canada et aux États-Unis. À l'instar du Canada et des États-Unis, ces pays ont conçu des politiques et des programmes qui mettent l'accent sur une philosophie du «retour au travail», particulièrement chez certains groupes cibles (p. ex., les jeunes et les parents seuls).

D'autres pays ont adopté des mesures de réforme du bien-être social qui ressemblent aux mesures mises en œuvre au Canada et aux États-Unis.

Dans certains pays, les gouvernements ont adopté des suppléments du revenu et des politiques d'exemption de la rémunération pour permettre à certains bénéficiaires de toucher un salaire plus élevé. Dans des pays comme la Finlande, ces politiques semblent avoir encouragé davantage le travail à temps partiel, alors que de tels incitatifs n'existaient pas auparavant. En Australie, les mères seules touchant des prestations de soutien du revenu ont été davantage incitées à travailler à temps partiel.

Les réformes prévoient une participation obligatoire à des programmes d'éducation et de formation.

Parmi d'autres mesures de réforme du bien-être social, on retrouve la participation obligatoire à des programmes d'éducation et de formation comme condition de l'aide sociale. On a également mis à l'essai des mesures comme la réduction des prestations pour les groupes jugés plus employables, et des sanctions plus strictes pour ceux qui ne respectent pas les conditions de l'aide sociale (Kalisch et coll., 1998; OCDE, 1998; Eardley et coll., 1996).

Ces innovations laissent penser que d'autres pays de l'OCDE prennent des mesures semblables pour réduire leurs dépenses au titre de l'aide sociale et intégrer plus étroitement les programmes et la politique du soutien du revenu aux politiques d'éducation et de formation axées sur le marché du travail.

Aux fins de cette recherche, nous avons tiré des enseignements de la réforme du bien-être social au Canada et aux États-Unis. Il est difficile de comparer les résultats obtenus par différentes autorités politiques et sociales, même lorsque les composantes sont semblables, puisque celles-ci ne représentent qu'un seul élément d'un éventail de programmes et de politiques de sécurité sociale. Comme les réformes ont fait l'objet d'évaluations plus rigoureuses au Canada et plus encore aux États-Unis, les enseignements tirés de ces deux pays font l'objet d'études plus approfondies et plus vastes. Les enseignements que le Canada peut tirer de l'expérience d'autres pays de l'OCDE pourront donc se révéler moins utiles que les conclusions se rapportant à l'expérience nord-américaine.

2.5 Importants avertissements au sujet des leçons tirées de la réforme du bien-être social

Dans l'ensemble des provinces et des territoires, les réformes sont encore en cours. C'est pourquoi les leçons qui en sont tirées ne peuvent être que préliminaires. Il faut donc se garder d'en tirer des conclusions hâtives. En outre, trois autres enjeux influenceront l'analyse de ce qui fonctionne bien en matière de réforme du bien-être social.

Une grande partie de la réduction du nombre de prestataires observée en Amérique du Nord n'aurait pas été possible sans la croissance rapide de l'économie.

Premièrement, les réformes ont été mises en œuvre pendant une période de croissance rapide de l'emploi, particulièrement aux États-Unis. Une grande partie de la réduction du nombre de cas en Amérique du Nord n'aurait pas été possible sans cette croissance rapide de l'économie. En même temps, les changements à la réglementation de l'aide sociale ont encouragé un plus grand nombre de bénéficiaires à chercher et à conserver un emploi. Par conséquent, il est peu probable que la reprise économique, à elle seule, ait produit les fortes réductions du nombre de cas qu'ont affichées un grand nombre des administrations publiques en Amérique du Nord.

Deuxièmement, la réduction du nombre de cas a servi de mesure universelle du succès de la réforme du bien-être social, bien que ce ne soit pas nécessairement la seule mesure. Appliquant cette seule mesure unidimensionnelle de la réussite en période d'essor économique, de nombreux gouvernements ont signalé des réductions vraiment remarquables. Mais une question essentielle demeure – qu'arrive-t-il aux personnes qui quittent le bien-être social? Obtiennent-elles un emploi

rémunéré? Leur niveau de vie augmente-t-il lorsqu'elles joignent la population active? Leur revenu augmente-t-il? Ces personnes gravissent-elles les échelons sur le marché du travail? Les indicateurs de la réussite de cette nature ne sont pas facilement applicables.

Aux États-Unis, comme chaque État a mis en œuvre un éventail de politiques différent, les conditions semblent se prêter particulièrement bien à un bilan. Ce n'est malheureusement pas le cas. Comme la réduction du nombre de cas est la mesure commune de la réussite, la plupart des gouvernements ont connu une réduction du nombre des bénéficiaires attribuable à la croissance économique. Les États qui avaient pourtant des approches radicalement différentes en matière de réforme du bien-être social ont atteint des niveaux semblables de «réussite». Par conséquent, tant que des politiques aussi dissemblables donneront apparemment les mêmes résultats du point de vue de la réduction du nombre de cas, on ne saura pas exactement ce qui constitue vraiment la réussite en matière de réforme du bien-être social.

Certaines stratégies peuvent se révéler efficaces pour certains participants, mais il n'existe pas de solution simple ...

Troisièmement, même si les évaluations de la réforme du bien-être social sont nombreuses et qu'elles visent beaucoup de gouvernements et de genres de programmes, il convient de faire preuve de prudence à l'égard des mesures comparatives. Plusieurs facteurs influencent le rendement de tel ou tel programme, notamment la nature des cas, la qualité de l'intervention, la motivation des administrateurs, les variations régionales dans l'économie, l'influence parallèle d'autres programmes, les attitudes et les aptitudes de la clientèle, et la qualité de la recherche. Il peut être difficile d'isoler ce qui a bien fonctionné, pourquoi et à quel moment – même si la similitude des résultats semble autoriser certaines généralisations. Diverses stratégies pourront se révéler efficaces pour certains participants, mais il n'y a pas de solutions simples permettant de régler tous les cas. Il faudra toujours tailler les programmes sur mesure et les adapter. De plus, très peu d'évaluations portent sur les résultats à long terme, en raison des coûts d'évaluation et de la difficulté de faire des suivis une fois que les bénéficiaires ont cessé de toucher des prestations d'aide sociale. Par conséquent, il convient d'examiner les «leçons apprises» à la lumière de ces mises en garde.

3. Leçons apprises

Des recherches menées au sujet des récentes réformes du bien-être social au Canada et aux États-Unis nous ont éclairés sur les meilleures pratiques et les principales leçons à en tirer. Nous avons classé ces leçons selon cinq grands thèmes stratégiques :

- Législation et réglementation
- Stratégies d'intégration à la population active à court terme
- Stratégies d'intégration à la population active à long terme
- Programmes de soutien connexes
- Changements dans les mécanismes de mise en œuvre

Ces thèmes représentent un cadre général, et non pas des catégories mutuellement exclusives, pour nous aider à classer et à analyser les politiques et les programmes récents de bien-être social

3.1 Législation et réglementation

Leçon 1 **Les changements dans la législation et la réglementation sont nécessaires pour réduire le nombre de cas, mais ne constituent pas des conditions suffisantes pour promouvoir l'autonomie économique.**

Les changements apportés à la législation fédérale au Canada comme aux États-Unis ont conditionné le climat dans lequel s'est inscrite la ronde la plus récente des réformes du bien-être social. Même si leur raison d'être semble découler surtout de restrictions financières ou d'initiatives des provinces/territoires/États, de nombreux analystes de politiques reconnaissent que ces changements s'imposaient depuis longtemps, car le nombre d'assistés sociaux ne diminuait pas aussi rapidement qu'on aurait pu s'y attendre en période de reprise économique. On en a déduit que les programmes de bien-être social n'offraient pas les bons incitatifs et/ou les bonnes options en matière de formation pour réintégrer les bénéficiaires au marché du travail.

Bon nombre d'analystes de politiques estimaient que des changements s'imposaient depuis longtemps ...

Comme la plupart des mesures législatives et réglementaires adoptées pour réformer le régime de bien-être social mettaient l'accent sur «la transition entre le bien-être social et le marché du travail», elles ont créé le cadre nécessaire pour transformer l'aide sociale : le «droit» à l'aide sociale est remplacé par un programme assorti d'obligations. Rétablir le principe voulant que l'aide sociale soit un programme de revenu de dernier recours, tel est le principal objectif de cette législation.

Les réformes ont transformé le bien-être social : le droit à l'aide sociale est remplacé par un programme assorti d'obligations.

La plupart des gouvernements ont des lois qui obligent les bénéficiaires de l'aide sociale à participer à des activités d'emploi ou de formation. Pourtant, en plus de ces lois, quelques gouvernements aux États-Unis semblent compter en grande partie sur les sanctions et la réduction des prestations, parallèlement à une économie en plein essor, pour réduire le nombre d'assistés sociaux. En pareilles circonstances, les sanctions sont des moyens dont dispose le régime réformé de bien-être social pour encourager les demandeurs admissibles à s'intégrer au marché du travail. La plupart des administrateurs et des analystes reconnaissent l'importance des sanctions pour bien faire comprendre les nouvelles attentes en matière d'assistance sociale. Cependant, la majorité y ont rarement recours. Par ailleurs, les critiques de la réforme du bien-être social affirment qu'un programme de bien-être social bien structuré nécessiterait peu de mesures punitives, puisque la plupart des participants désirent sortir rapidement de l'aide sociale et seraient par conséquent disposés à participer à des activités de formation.

Les stratégies de diversion sont des tactiques utilisées pour inciter les familles à opter pour d'autres solutions que les prestations d'aide sociale.

De plus, les administrateurs ont recours à d'autres stratégies pendant le processus d'accueil pour dissuader les demandeurs ou les diriger vers d'autres programmes. Les stratégies de dissuasion peuvent comprendre l'établissement d'ententes quasi contractuelles ou de plans d'action de même que des séances d'orientation qui ont essentiellement pour objet de «faire peur» aux demandeurs et de les dissuader de présenter une demande de bien-être social, compte tenu des exigences auxquelles ils devront se soumettre pour s'intégrer au marché du travail. Les stratégies de diversion sont des tactiques utilisées pour faire en sorte que les familles n'aient pas besoin du tout d'aide sociale. Elles peuvent revêtir diverses formes, par exemple des paiements forfaitaires ponctuels et/ou des paiements connexes (pour les soins de santé, la garde des enfants, d'autres services) pour aider la personne ou la famille à traverser une période difficile. Si ces mesures permettent d'éviter une aide prolongée, elles offrent de toute évidence un bon rapport coût-efficacité. Si la personne touche de l'aide sociale par la suite, le gouvernement récupère généralement le montant forfaitaire. D'autres stratégies de diversion peuvent prévoir l'inscription des demandeurs à des programmes de rechange, par exemple les programmes d'aide aux études, l'assurance-emploi ou des programmes destinés aux personnes âgées ou aux personnes handicapées.

Les changements apportés à la législation et à la réglementation fédérales, au Canada comme aux États-Unis, ont donné aux provinces/territoires et aux États l'occasion, tant sur le plan des programmes que sur celui des politiques, de modifier leurs propres programmes d'aide sociale. Même si les changements législatifs apportés au Canada ont eu pour effet de réduire le financement fédéral, ils n'en ont pas moins permis aux provinces et aux territoires d'imposer d'autres exigences aux assistés sociaux, ce que le gouvernement fédéral avait découragé (sans toutefois l'interdire) dans le

cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Par conséquent, le transfert des responsabilités de mise en œuvre au niveau régional a permis une intégration plus efficace de l'aide sociale et du marché du travail. Ce fut l'une des conséquences positives (du point de vue des provinces et des territoires), bien qu'imprévue, des changements législatifs associés à la réforme du bien-être social.

Le transfert de la mise en œuvre au niveau régional a permis une intégration plus efficace de l'aide sociale et du marché du travail.

Par la suite, certains gouvernements ont continué de décentraliser les programmes vers le niveau local. Par exemple :

- En Ontario, le gouvernement provincial partage les coûts du programme Ontario au travail avec les municipalités et les Premières Nations qui, à leur tour, en assurent la mise en œuvre. Selon ce modèle, la province finance 80 % des coûts de l'aide financière et de l'aide à l'emploi et 50 % des coûts de l'administration du programme. L'aide financière comprend des mesures de soutien du revenu et des prestations. L'aide à l'emploi comprend une gamme de mesures d'emploi, notamment des services de recherche d'emploi et de préparation à l'emploi, l'accès à des programmes d'acquisition de compétences de base, d'alphabétisation et de formation propre à des emplois particuliers, des expériences de préparation communautaire, des services de placement et du soutien pour favoriser le travail indépendant. L'aide à l'emploi est généralement dispensée en vertu d'un éventail de services directs et d'ententes avec les organismes participants.

- Par le biais de son programme des choix rationnels, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest met l'accent sur les débouchés communautaires dans le cadre de programmes qui ne sont pas nécessairement axés sur le travail, par exemple le bénévolat et le counselling. Le gouvernement a adopté cette stratégie pour répondre aux problèmes de pénurie d'emplois dans certaines régions, tout en continuant de mettre l'accent sur le développement progressif. Le gouvernement a également eu recours à cette approche pour transférer des ressources aux collectivités des Premières Nations et aux collectivités inuites qui se dirigent vers l'autonomie gouvernementale.

- Dans certains États, les comtés peuvent élaborer leurs propres stratégies de bien-être social. Dans l'État de New York, par exemple, certains comtés ont recours à l'approche dite «le travail d'abord», qui met l'accent sur des stratégies d'emploi rapide, par exemple la recherche d'emploi et l'expérience de travail. D'autres comtés ont mis l'accent sur la formation et l'acquisition des compétences à plus long terme. De la sorte, les mesures de réforme du bien-être social peuvent être adaptées en fonction des besoins locaux.

Bien que les modifications à la législation et à la réglementation se soient révélées nécessaires pour resserrer les liens entre l'aide sociale et le

marché du travail, en elles-mêmes, elles ne sauront vraisemblablement pas favoriser l'autonomie économique de la plupart des bénéficiaires. Pour les provinces et territoires préoccupés par l'avenir de leurs clients, ces secteurs ont incorporé les interventions à court et à long terme afin de faciliter la transition de leurs clients à un emploi rémunéré.

3.2 Stratégies d'intégration à la population active à court terme

L'un des principaux éléments du processus de réforme de l'aide sociale a consisté à redéfinir les demandeurs comme des personnes à la recherche d'un emploi.

L'un des principaux éléments du processus de réforme de l'aide sociale a consisté à redéfinir les demandeurs comme des personnes à la recherche d'un emploi et à élargir la population des personnes considérées comme employables. Les administrateurs informent immédiatement les clients du fait que la recherche d'un emploi rémunéré est la norme. L'emploi étant résolument au centre du programme, les stratégies adoptées à court terme pour favoriser la réintégration des prestataires à la population active varient d'une administration à l'autre.

Leçon 2 Il est difficile de définir «l'employabilité».

De nombreux gouvernements font une évaluation de l'employabilité au moment où le demandeur présente sa demande. Les travailleurs à l'accueil font généralement des évaluations initiales lorsque les clients présentent une demande d'aide, et les conseillers en emploi font ensuite des évaluations approfondies qui peuvent donner lieu à l'établissement d'un plan de formation et de travail. En principe, l'évaluation de l'employabilité permet de classer les clients en trois grandes catégories : *ceux qui sont aptes à l'emploi* (ceux qui ont une expérience de travail et un certain niveau de scolarité); *ceux qui sont aptes à la formation* (ceux qui, étant donné leur situation personnelle, peuvent suivre une formation); et ceux qui sont aux prises avec des *obstacles multiples* (des problèmes personnels ou familiaux qui les empêchent de suivre une formation ou de travailler). Ces catégories sont assez logiques. Une bonne proportion des bénéficiaires de l'aide sociale retournent au travail sans programmes sociaux et ont peut-être uniquement besoin d'un coup de pouce pour décrocher un emploi[6]. D'autres clients ont besoin de formation et leurs problèmes personnels nécessiteront des interventions approfondies. En fin de compte, le pourcentage de ceux qui trouveront du travail variera selon l'administration, la charge de travail et la nature des débouchés dans la région.

---

[6] Le fait qu'un certain pourcentage des bénéficiaires de l'aide sociale retrouvent du travail sans assistance peut également expliquer une partie de la réduction du nombre de cas en période de croissance accélérée. Si les demandeurs sont moins nombreux à s'inscrire, et si un certain nombre de dossiers sont fermés de toute façon, le nombre de prestataires diminuera sans intervention spéciale. Toutefois, on ne dispose pas de données suffisamment détaillées sur la dynamique du nombre de cas pour explorer cette hypothèse intéressante.

Étant donné l'hétérogénéité complexe de la clientèle, l'efficacité des évaluations d'employabilité fait l'objet de certains débats. L'employabilité demeure un concept très difficile à cerner et à définir, particulièrement chez ceux qui sont aux prises avec des obstacles à l'emploi. Même si les recherches montrent que les tendances de l'emploi sont les mêmes chez ceux qui signalent des obstacles et chez ceux qui n'en signalent pas (Pavetti et Olson, 1996), il faut se souvenir que seuls ceux dont les compétences de base sont faibles se démarquent de cette tendance. Même si on peut considérer que de nombreux clients de l'aide sociale ont de faibles compétences, certains auteurs affirment que les obstacles mesurés à l'emploi ne sont pas de bons prédicteurs des résultats et qu'ils ne devraient pas servir de critères pour l'affectation des ressources de formation.

L'efficacité des évaluations de l'employabilité suscite des débats.

Pour compliquer davantage les choses, on observe des variations considérables entre les administrations en ce qui concerne le rôle des évaluations d'employabilité. Dans de nombreuses régions, les conseillers les plus compétents participent au processus. Cependant, il n'y a jamais eu d'examen systématique de la fiabilité de ces évaluations et certains gouvernements les ont abandonnées purement et simplement. Maintenant, ils utilisent plutôt un modèle de la «survie» pour le triage des clients. Ceux qui ne réussissent pas à trouver du travail dans les trois mois ont évidemment besoin d'une formation supplémentaire. Une approche centrée sur l'emploi, la gestion individuelle des cas et des programmes de formation taillés sur mesure pour ceux qui sont incapables de trouver du travail après la période initiale, tous ces éléments sont considérés comme des solutions de rechange viables aux évaluations formelles de l'employabilité. Les administrateurs de l'aide sociale dans ces gouvernements estiment que les évaluations sont de mauvais prédicteurs et qu'elles ne permettent pas de déterminer quels clients sont véritablement en mesure d'obtenir du travail. Elles reposent sur des données autodéclarées et elles recueillent peu d'information indépendante sur les antécédents en matière d'éducation et de travail. L'interaction entre l'éducation, l'expérience de travail et les obstacles familiaux/personnels est complexe, ce qui réduit encore davantage la valeur des évaluations initiales.

On observe des variations considérables entre les administrations en ce qui concerne le rôle des évaluations de l'employabilité.

Leçon 3 Les stratégies d'emploi rapide, bien qu'elles soient efficaces pour les bénéficiaires d'aide sociale aptes au travail, semblent avoir une incidence limitée à long terme.

Aux prises avec des doutes quant à l'utilité des évaluations d'employabilité, de nombreux gouvernements utilisent dorénavant le marché du travail pour tester véritablement l'employabilité d'un client. La plupart des programmes du genre «le travail d'abord», populaires aux États-Unis, intègrent immédiatement les demandeurs au marché du travail

La plupart des programmes du genre «le travail d'abord» intègrent immédiatement les demandeurs au marché du travail.

par le biais d'un processus de recherche d'emploi (rédaction de c.v. et techniques d'entrevue) et de placement direct. D'autres organismes d'aide sociale font la promotion active des travailleurs disponibles auprès de l'industrie. Cette approche fait comprendre l'objet de la réforme aux demandeurs et crée un cheminement direct vers des emplois éventuels. D'autres gouvernements ont recours à des ateliers d'orientation au cours desquels les travailleurs à l'accueil expliquent aux demandeurs qu'ils doivent chercher du travail ou participer à des activités de formation pour pouvoir toucher des prestations de bien-être social.

Les données tirées des évaluations laissent penser qu'en ce qui concerne les clients dont les antécédents scolaires ne sont pas très solides et qui sont aux prises avec des obstacles d'ordre familial ou personnel, ces politiques, à elles seules, ne leur permettront peut-être pas d'obtenir les augmentations salariales grâce auxquelles ils pourront sortir de la pauvreté et atteindre l'autosuffisance (voir Strawn, 1998; Hamilton et coll., 1997; Nightingale et Holcomb, 1997; O'Neill et O'Neill, 1997; Friedlander et Burtless, 1995). De surcroît, même chez les personnes qui ne sont pas aux prises avec de tels obstacles, beaucoup éprouvent également de la difficulté à atteindre l'autosuffisance.

L'acquisition rapide de compétences liées au marché du travail et le placement rapide ne semblent pas aider les clients qui ont un faible niveau de scolarité.

À long terme, l'acquisition rapide de compétences liées au marché du travail (p. ex., techniques de recherche d'emploi, rédaction de c.v., techniques d'entrevue, etc.) et le placement rapide ne semblent pas aider les clients qui ont un faible niveau de scolarité à acquérir l'autonomie économique. De nombreux clients occupent, successivement, une série d'emplois peu rémunérés et exigeant peu de compétences, ce qui les obligent à cumuler plusieurs postes à temps partiel pour faire vivre leur famille. De plus, le processus de recrutement et de licenciement est débilitant pour ces clients, dont le faible niveau de scolarité les empêche d'obtenir et de conserver un emploi stable.

Même si les stratégies d'intégration à la population active à court terme peuvent avoir pour effet d'accroître rapidement la participation au marché du travail, particulièrement dans les économies en plein essor, les résultats à long terme qu'obtiennent de nombreux clients sont décevants et font ressortir l'importance d'adopter une approche axée sur le capital humain, qui fait appel à la formation et au counselling personnel. Bien que certaines stratégies à court terme réussissent à placer les bénéficiaires de l'aide sociale dans la voie d'une éventuelle autonomie économique à long terme, la capacité des clients qui font face à de multiples obstacles à l'emploi d'améliorer leur mobilité ascendante et d'atteindre l'autosuffisance semble limitée.

Leçon 4 Les programmes d'expérience de travail sont plus efficaces lorsqu'ils sont temporaires, qu'ils mettent l'accent sur l'acquisition de compétences en demande et aident les clients à résoudre leurs problèmes personnels.

Les programmes d'expérience de travail (placements communautaires) donnent aux personnes qui sont incapables de trouver un emploi non subventionné l'occasion de s'intégrer à la population active ou de participer à une autre forme d'activité (p. ex., le bénévolat ou le travail communautaire). Il existe différentes versions de ces programmes[7] :

- Le travail obligatoire[8] représente une vaste catégorie, qui va de programmes étroitement ciblés dans le cadre desquels les bénéficiaires touchent des prestations à condition d'effectuer du travail communautaire, jusqu'aux expériences de travail communautaire dans le cadre desquelles des stratégies d'emploi multiples peuvent être utilisées. La plupart des placements communautaires sont à temps partiel et à court terme, offrant une expérience de travail auprès d'un organisme sans but lucratif et dans le secteur public en général.

- Les subventions salariales prennent la forme de paiements directs aux employeurs qui engagent des bénéficiaires. Ce modèle met davantage l'accent sur les employeurs du secteur privé et est parfois utilisé accessoirement comme mécanisme de création d'emplois.

- Dans le cadre d'autres modèles d'expérience de travail, des salaires sont versés *directement* aux bénéficiaires du bien-être social. Cela constitue pour ces derniers un revenu gagné qu'ils peuvent ensuite utiliser pour obtenir d'autres genres de soutien du revenu (p. ex., le crédit d'impôt pour revenu gagné aux États-Unis). Il en existe un exemple en Alberta, soit le Programme albertain d'emploi communautaire (ACE)[9].

---

7 On trouvera des exemples et un sommaire de la recherche relative aux programmes d'expérience de travail au Canada dans Butterwick et coll. (1998), Gorlick et Brethour (1998) et Torjman (1998). On trouvera les conclusions d'études sur les programmes américains dans Savner et Greenberg (1997) et Friedlander et Burtless (1995), de même qu'un sommaire plus général pour les pays de l'OCDE dans Martin (1998).

8 L'expression «travail obligatoire» s'applique davantage aux États-Unis qu'au Canada, où c'est l'expression «placement communautaire» qui décrit plus fidèlement les stratégies utilisées.

9 L'ACE est un programme dans le cadre duquel sont financés des projets d'expérience de travail rémunéré pour les bénéficiaires provinciaux de l'aide sociale qui ont été incapables de trouver du travail dans le marché concurrentiel. Les projets sont réalisés auprès d'organismes sans but lucratif, de municipalités, d'hôpitaux et d'écoles et ils donnent aux clients l'occasion d'améliorer leurs compétences professionnelles et d'acquérir une expérience de travail pendant la durée du projet, qui est de six mois. Chaque poste est financé à un taux de 7 $ de l'heure, somme qui sert à couvrir les salaires et les avantages sociaux, et l'employeur doit payer au moins le salaire minimum.

L'intérêt des programmes de placement communautaire dépend de nombreux facteurs, notamment : la population cible (c.-à-d. l'ensemble des bénéficiaires par rapport à ceux dont les besoins sont plus difficiles à satisfaire); le nombre de débouchés permettant d'offrir des placements communautaires; l'importance des placements communautaires par rapport à d'autres interventions; la durée de l'intervention; les genres de placement; et les objectifs du programme (acquisition de compétences ou simplement occasion de travailler). Les administrateurs qui ont utilisé de tels programmes l'ont fait à des degrés divers, compte tenu de la philosophie axée sur le programme qui convient «le mieux» aux bénéficiaires du bien-être social. La plupart admettront que ce genre de placement en emploi ne représente pas une solution définitive. Au mieux, il donne une occasion de travailler aux participants qui n'arrivent pas à décrocher un emploi non subventionné. L'intérêt de chaque participant dépendra vraisemblablement autant du genre de placement que du programme.

Cette stratégie peut se révéler plus efficace si elle est combinée à des activités d'éducation et de formation supplémentaire en cours d'emploi. Elle peut aider les participants à acquérir des compétences, faire office de stratégie de développement économique dans les régions où le chômage est élevé, et offrir un environnement de travail protégé à plus long terme aux personnes qui sont incapables de soutenir la concurrence du marché du travail ordinaire. On considère généralement que les placements sont à temps partiel et assortis de limites de temps précises (soit mensuelles, soit globales) en ce qui concerne la participation. Dans la plupart des cas, de telles stratégies sont la première étape de l'emploi à long terme.

Les programmes d'expérience de travail nécessitent beaucoup d'administration, le personnel devant trouver des sites de travail, apparier les participants et les emplois et faire le suivi du rendement et de l'assiduité.

Les programmes de travail ou de placement communautaire ont également leurs limites[10]. Premièrement, ils sont souvent de petite envergure et n'aident qu'un nombre assez restreint de clients de l'aide sociale. Selon l'activité des organismes sans but lucratif et des autres organismes, les administrateurs peuvent avoir à l'occasion à relever des défis lorsqu'il s'agit de trouver suffisamment de placements. Certains employeurs éventuels dans le secteur des organismes sans but lucratif peuvent hésiter à recruter des bénéficiaires de l'aide sociale, puisque les subventions au salaire peu élevées, voire inexistantes, ne réussiront pas toujours à compenser les coûts de la supervision. Comme d'autres programmes de bien-être social, les programmes d'expérience de travail nécessitent

[10] La recherche sur des programmes de travail obligatoire à plus ou moins petite échelle aux États-Unis dans les années 80 a révélé que, en eux-mêmes, ces programmes n'ont augmenté ni l'emploi ni la rémunération. Certains allèguent que les nouveaux modèles de travail obligatoire aux États-Unis (qui imposent un travail à temps plein permanent à un plus grand nombre d'assistés sociaux) produiront des résultats différents. Cependant, les programmes d'expérience de travail à grande échelle peuvent être difficiles à mettre en oeuvre et coûteux sur le plan administratif. Pour plus de détails à ce sujet, voir Brown (1997).

beaucoup d'administration, le personnel devant trouver des sites de travail, apparier les participants et les emplois et faire le suivi du rendement et de l'assiduité. À ce titre, les programmes d'expérience de travail comportent des coûts cachés, autant pour les gouvernements que pour les promoteurs. Finalement, certains auteurs ont remis en question l'efficacité des placements communautaires lorsqu'il s'agit d'aider les bénéficiaires à faire la transition entre le bien-être social et le marché du travail, alors que des programmes d'éducation et de formation ou des placements dans des emplois rémunérés sembleraient des moyens plus évidents d'aider les participants à atteindre l'autosuffisance.

3.3 Stratégies d'intégration à la population active à long terme

Les stratégies d'intégration à la population active à long terme sont en train de devenir l'élément central de la réforme du bien-être social. Les administrateurs sont convaincus que de telles stratégies à long terme signifient qu'il faut aider les bénéficiaires de l'aide sociale sur une longue période. Les critiques de ces politiques se demandent si les bénéficiaires de l'aide sociale finiront par trouver du travail à long terme. Même si personne ne sait vraiment si de telles politiques se révéleront efficaces, de nombreux administrateurs reconnaissent que c'est la seule option dont ils disposent à l'heure actuelle.

Grâce, dans une large mesure, à la croissance rapide de l'économie et à l'initiative «le travail d'abord», la réforme du bien-être social a aidé les bénéficiaires aptes à l'emploi (ceux qui sont plus instruits et qui ont de l'expérience de travail) à se réintégrer au marché du travail dans de nombreuses régions. Même si ces clients ont pu sortir de l'aide sociale, un grand nombre auront encore besoin de soutien pour consolider leur position sur le marché du travail. La conservation de l'emploi est l'un des éléments des stratégies à long terme (Rangarajan, 1998; Rangarajan, Schochet et Chu, 1998; Blank, 1997; Rangarajan, 1996; Burtless, 1995).

Les clients plus difficiles à desservir sont aux prises avec toute une gamme d'obstacles, notamment un faible niveau d'instruction, des antécédents de travail inadéquats et des problèmes familiaux ou personnels.

L'autre élément des stratégies à long terme vise les clients qui ont été incapables de trouver du travail en dépit du redressement de l'économie et des réformes axées sur l'emploi. Ces clients plus difficiles à desservir peuvent être aux prises avec toute une gamme d'obstacles, notamment un faible niveau d'instruction, des antécédents de travail inadéquats et des problèmes familiaux ou personnels. Les mesures qui ont donné de bons résultats lorsqu'il s'agissait d'aider les clients aptes à l'emploi à trouver du travail devront être adaptées, puisque les autres clients nécessiteront progressivement de plus en plus de soutien pour pouvoir retourner au travail. Une approche consiste dorénavant à inscrire les clients à des programmes simultanés, plutôt qu'à des interventions successives d'intensité croissante. Les activités de recherche d'emploi, de formation,

de counselling, d'éducation (p. ex., alphabétisation, notions de calcul, études secondaires) et d'autres interventions peuvent être offertes simultanément, à la fois pour que le client puisse retourner immédiatement au travail et pour qu'il demeure dans la population active. Même si cette approche de la gestion des cas demande beaucoup de ressources humaines et de ressources financières, elle peut se révéler nécessaire pour les clients ayant des besoins nombreux.

Certains clients ne conserveront peut-être qu'un emploi à temps partiel, et il se peut que d'autres n'occupent jamais de postes rémunérés.

En fin de compte, certains clients ne conserveront peut-être qu'un emploi à temps partiel, et il se peut que d'autres n'occupent jamais de postes rémunérés. Par conséquent, tout administrateur d'un régime de bien-être social doit prendre une décision importante, à savoir quelles ressources financières consacrer à la formation et au soutien d'un client pour l'intégrer au marché du travail. Examinons maintenant les trois leçons qui correspondent à cette rubrique.

Leçon 5 Les politiques relatives au revenu gagné favorisent l'emploi.

Les politiques et les programmes de revenu gagné aident les participants à acquérir un revenu qui servira de complément aux prestations d'aide sociale. Ils sont très courants au Canada comme aux États-Unis. De nombreux bénéficiaires travaillent à temps plein ou à temps partiel tout en touchant des prestations. Abstraction faite d'autres obstacles d'ordre législatif (p. ex., des limites de temps), un grand nombre choisiront de ne pas renoncer à l'aide sociale tant que leur salaire horaire ne représentera pas un revenu global supérieur aux sommes qu'ils touchent en combinant le revenu gagné et les prestations d'aide sociale. Il y aura donc vraisemblablement une longue période pendant laquelle les participants combineront le salaire et les prestations, étant donné qu'un travail peu rémunéré, même à temps plein, ne permettra généralement pas à une famille de se hisser au-dessus du seuil de pauvreté. À ce titre, les administrateurs ont fait l'expérience de différentes formes de politiques de gains et de salaires pour promouvoir l'intégration à long terme à la population active. Ces programmes se retrouvent généralement dans l'une ou l'autre des trois catégories suivantes[11] :

- Grâce aux *mesures d'exemption de la rémunération*, les participants qui trouvent du travail peuvent conserver une partie de leur revenu, en complément de leurs prestations d'aide sociale. La plupart des

[11] Les personnes-ressources de premier plan que nous avons interrogées ont souligné que les clients éprouvent souvent de la difficulté à comprendre ces politiques. Par conséquent, même lorsqu'il existe des programmes ou des mesures supplémentaires de soutien du revenu, les prestataires admissibles ne les utilisent pas pleinement ou, dans certains cas, ne les utilisent pas du tout.

gouvernements prévoient une exemption forfaitaire de revenu (p. ex., la première tranche de 100 $ de revenu gagné), de même qu'une proportion du montant résiduel (p. ex., 50 % du reste) jusqu'au maximum permis. Les exemptions ont généralement été relevées dans la ronde la plus récente de réformes du bien-être social, de sorte que la combinaison d'un travail à temps partiel ou à temps plein avec l'aide sociale est une option encore plus viable.

- Les politiques *fiscales* offrent aux bénéficiaires soit des crédits d'impôt, soit des allégements d'impôt, en fonction du salaire gagné. La prestation *British Columbia Earned Income Benefit* (BCEIB)[12], le supplément *Saskatchewan Employment Supplement* (SES)[13] et le crédit d'impôt pour revenu gagné aux États-Unis en sont des exemples. Encore là, l'objet des politiques fiscales est de constituer un autre incitatif au travail, de façon à augmenter les gains nets.

- Les *programmes de supplément au revenu gagné*[14] offrent aux participants qui touchent un salaire de niveau d'entrée peu élevé un revenu supplémentaire, en complément du revenu gagné. De tels programmes ont pour objet d'aider à compenser les frais de garde d'enfants et de réduire le désavantage concurrentiel des parents à faible revenu sur le marché du travail. Le supplément au revenu gagné peut également constituer un incitatif financier à l'emploi, puisque les participants peuvent maintenir un niveau de revenu ciblé. Dans certains programmes, les participants doivent travailler pendant une durée déterminée pour être admissibles (p. ex., 30 heures par semaine). Ces programmes sont conçus pour offrir un revenu majoré pendant une brève période, selon l'hypothèse voulant que les participants seront en meilleure position pour atteindre l'autosuffisance à la fin du programme de supplément. Le Projet d'autosuffisance qui fait l'objet d'expériences pilotes au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique illustre cette approche (Canada, 1996; Card et Robins, 1996; Mijanovich et Long, 1995).

---

[12] La BCEIB est un supplément de revenu pour les familles à faible revenu de la Colombie-Britannique, qui vise l'intégration des familles vivant de l'aide sociale à la population active. Ce programme est actuellement financé à partir des sommes que la Colombie-Britannique réinvestit dans le cadre de la Prestation nationale pour enfants (PNE).

[13] Le SES est un versement mensuel qui a pour objet de compléter le revenu des parents à faible revenu, que ce soit un salaire, un revenu tiré d'un emploi autonome ou une pension alimentaire pour enfants/conjoint. Le SES a pour objet d'aider les parents qui travaillent à assumer le coût de la garde des enfants et d'aider les familles bénéficiaires de l'aide sociale à s'intégrer à la population active.

[14] Les administrateurs du projet New Hope, de Milwaukee, ont constaté que leurs clients avaient surtout de la difficulté à comprendre le calcul du supplément au revenu gagné parce que les montants pouvaient varier d'un mois à l'autre, selon le nombre de jours dans le mois ou le nombre d'heures travaillées. Pour les bénéficiaires de l'aide sociale habitués à recevoir un montant fixe, ces variations étaient déconcertantes.

L'intégration de politiques relatives au salaire minimum à la réforme globale du régime de bien-être social sera peut-être une initiative que les administrations provinciales et territoriales envisageront.

Une quatrième politique, qui n'entre toutefois pas dans le cadre de cette recherche, consiste à utiliser la législation du salaire minimum pour offrir un soutien accru aux personnes qui occupent des emplois mal rémunérés, soit les genres d'emploi pour lesquels un grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sont qualifiés. Certains pensent que le fait de majorer le salaire minimum aura pour effet d'augmenter le revenu de base et de réduire les pressions sur le régime d'aide sociale pour qu'il assure un niveau de soutien adéquat. Comme un grand nombre des bénéficiaires de l'aide sociale se retrouvent dans des emplois peu rémunérés et que le niveau du salaire minimum se répercute sur le niveau des prestations d'aide sociale qu'ils touchent, l'intégration de politiques relatives au salaire minimum à la réforme globale du régime de bien-être social sera peut-être une initiative que les administrations provinciales et territoriales envisageront.

Leçon 6 L'éducation est importante pour se hisser au-dessus des emplois peu rémunérateurs.

Les personnes plus instruites sont moins souvent en chômage, accomplissent plus d'heures de travail, touchent un salaire horaire plus élevé et dépendent moins des programmes gouvernementaux de soutien.

Le lien entre l'éducation et l'employabilité est bien connu. Les personnes plus instruites sont moins souvent en chômage, accomplissent plus d'heures de travail, touchent un salaire horaire plus élevé et dépendent moins des programmes gouvernementaux de soutien (Kapsalis, 1998). L'une des grandes questions à laquelle font face les administrateurs du bien-être social n'est pas de se demander si l'éducation est importante, mais plutôt comment la structurer pour, à la fois, en faire profiter les bénéficiaires de l'aide sociale et promouvoir une transition rapide entre le bien-être social et le travail. Les administrateurs doivent répondre à cette autre question : quel niveau de scolarité devrait-on assurer aux bénéficiaires de l'aide sociale et quelle part des coûts ces derniers devraient-ils assumer?

Pour réduire davantage les incitatifs à l'aide sociale et promouvoir une transition rapide entre le bien-être social et le travail, les administrateurs du bien-être social ont limité la gamme des programmes d'études postsecondaires et de formation professionnelle destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale[15]. De nombreux gouvernements ont éliminé complètement leurs programmes d'études postsecondaires, tandis que d'autres exigent que les bénéficiaires subviennent à leurs propres besoins par le biais de subventions ou de prêts d'études, tout en continuant de recevoir un soutien parallèle et des indemnités pour frais de subsistance par l'entremise de l'aide sociale ou du ministère de l'Éducation. D'autres administrations n'ont conservé que la formation professionnelle à court terme (généralement d'une durée de moins d'un an) dans leurs interventions. Cette option, qu'on appelle couramment «achat

[15] Dans certains cas, ceux qui ont profité le plus de ces programmes ont pu sortir plus rapidement de l'aide sociale, même s'ils ont peut-être eu moins d'occasions d'avancement, faute d'une éducation plus poussée (voir Cohen, 1998; Strawn, 1998; Bloom, 1997; Grubb, 1995).

de formation», a donné certains résultats positifs, particulièrement en ce qui concerne l'employabilité; cependant, les hausses salariales n'ont généralement pas été significatives. Dans l'ensemble, il y a lieu de penser que les répercussions salariales pourront augmenter à long terme; cependant, dans de nombreux cas, les données à long terme qui le confirment sont limitées (Lemaître, 1993).

Ceux qui préconisent la philosophie du «chemin le plus court pour s'intégrer au marché du travail» considèrent la formation professionnelle ou les études postsecondaires à long terme comme un moyen de prolonger la durée des prestations d'aide sociale (entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan). Les mesures visant à réduire, éliminer ou transférer ces programmes à d'autres bailleurs de fonds ont nettement pour effet de réduire les coûts connexes. Les gouvernements qui transfèrent cette responsabilité et le financement à d'autres programmes peuvent en même temps contribuer à réduire le stigmate qui se rattache à l'aide sociale, puisque les participants aux programmes d'études postsecondaires ou de formation professionnelle ne sont plus des bénéficiaires de l'aide sociale à proprement parler, mais plutôt des étudiants qui reçoivent une aide financière, comme beaucoup d'autres étudiants aujourd'hui.

Ceux qui dénoncent la réforme du bien-être social affirment qu'il ne s'agit là que d'un jeu statistique qui permet d'imposer un fardeau supplémentaire aux pauvres en accroissant leur niveau d'endettement (entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan). À leurs yeux, les gouvernements qui éliminent le soutien à la formation à long terme refusent aux prestataires l'occasion d'acquérir des compétences et un niveau de scolarité qui pourraient les amener à décrocher un emploi à long terme et mieux rémunéré. Il convient de préciser que le transfert d'une plus grande proportion des responsabilités financières du gouvernement aux participants témoigne d'un changement dans la façon dont la société envisage le financement des études postsecondaires et encore là, il ne s'agit pas d'une caractéristique propre à la réforme du bien-être social.

L'élimination du soutien à la formation à long terme empêche les prestataires d'acquérir des compétences et un niveau de scolarité qui pourraient les amener à décrocher un emploi à long terme mieux rémunéré.

Des changements se sont également produits dans le domaine de l'éducation de base et de l'alphabétisation. Même si l'éducation de base et l'alphabétisation en soi ne font pas grand-chose pour aider les bénéficiaires à sortir de l'aide sociale et à s'intégrer au monde du travail, la plupart des experts les considèrent comme des éléments de base fondamentaux de la transition. En général, les bénéficiaires de l'aide sociale affichent des niveaux de scolarité et d'alphabétisation inférieurs à ceux des non-bénéficiaires, de sorte que le rattrapage de base est une première étape indispensable pour beaucoup[16].

---

[16] La différence est encore plus marquée lorsqu'on compare les prestataires d'aide sociale qui ne travaillent pas aux non-bénéficiaires qui travaillent, les premiers ayant en moyenne 9,5 ans de scolarité par rapport à 13,1 ans chez les seconds (Kapsalis, 1998).

À l'heure actuelle, les programmes d'éducation les plus courants s'adressent aux personnes dont les niveaux de scolarité et d'alphabétisation sont faibles. Cependant, contrairement aux programmes antérieurs de rattrapage scolaire, les cours actuels peuvent offrir parallèlement des services comme l'alphabétisation ou l'anglais langue seconde, l'éducation de base des adultes, la recherche d'emploi, des placements en emploi à court terme et du counselling en même temps qu'une formation théorique et/ou pratique, selon le principe du «travail d'abord». Dans certains cas, ce modèle intégré, qui combine à la fois éducation et travail, s'est révélé efficace pour servir de tremplin aux participants qui allaient ensuite pouvoir trouver un emploi ou poursuivre leur formation (Butterwick et coll., 1998; LaLonde, 1995)[17].

Leçon 7 Les programmes de formation qui établissent un lien avec les employeurs peuvent faciliter la transition entre le bien-être social et le monde du travail, à condition que des mesures de soutien supplémentaires soient offertes.

L'emploi est l'objectif visé par la plupart des programmes de formation associés à l'aide sociale.

L'objectif de la plupart des programmes actuels de formation dans le régime d'aide sociale est l'emploi, de sorte que les programmes de formation professionnelle en vertu de la réforme du bien-être social sont plus ciblés que les programmes antérieurs d'éducation et de formation professionnelle. Les programmes de formation professionnelle ont fait l'objet de critiques dans le passé, notamment que les formateurs se sont souvent livrés à l'«écrémage» des participants, c'est-à-dire qu'ils se concentraient sur les participants les plus faciles à former et à placer[18]. De

---

[17] On retrouvera dans *Welfare Information Networks Issue Notes* (vol. 2, no 2) (Cohen, 1998) un aperçu de diverses approches innovatrices en matière d'éducation et de formation qui ont été mises à l'essai aux États-Unis. Cohen présente diverses expériences américaines qui intègrent éducation et formation, certaines qui combinent éducation et formation, d'une part, et expérience de travail, d'autre part, et d'autres qui font appel aux employeurs ou qui offrent de la formation aux femmes dans des carrières non traditionnelles. Des programmes innovateurs en matière d'alphabétisation, des programmes destinés aux jeunes et des programmes des collèges communautaires sont également examinés, par exemple, le programme *Host* de l'Ohio, les programmes du *Cooperative Health Care Network* et les programmes administrés par le *Center for Employment Training*.

[18] La plupart des organismes de bien-être social évaluent le rendement des fournisseurs de services en fonction de leur capacité de placer les participants dans un emploi à temps plein après une formation d'une durée déterminée (habituellement six mois). Lorsque le succès est mesuré de cette façon, les fournisseurs de services sont incités à cibler les participants qui ont les plus grandes chances de trouver de l'emploi. Cette préoccupation se retrouve chez de nombreux administrateurs de programmes, particulièrement aux États-Unis, où le nombre de cas a diminué rapidement, ce qui a laissé une plus forte proportion de clients aux prises avec des obstacles multiples. Dans certains secteurs, les administrateurs du bien-être social ont redéfini leurs mesures du rendement et les contrats sont établis en fonction de la nature des cas dont s'occupe le formateur. Ces mesures se sont traduites par un plus vaste éventail de services connexes, des objectifs réduits en matière de placement et d'autres mesures du rendement (par exemple, le relèvement du niveau de compétences plutôt que l'emploi) (source : entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan).

plus, les compétences acquises dans le cadre de la formation ne reflétaient pas toujours les besoins des marchés du travail. Et finalement, la durée et la nature de la formation ne suffisaient pas toujours pour atteindre les objectifs.

À l'heure actuelle, les programmes de formation font davantage appel à la participation des employeurs du secteur public et du secteur privé de même que des ministères de l'Éducation. Un programme américain, le *Center for Employment and Training* (CET), institué à San José en Californie, collabore avec le secteur privé pour offrir une formation axée sur les compétences en demande ainsi que des services de soutien aux personnes les plus défavorisées. Ce programme aide les étudiants à devenir autonomes sur le plan économique et offre des services de placement. Les participants ont affiché une participation à long terme au marché du travail et une augmentation de la rémunération plus marquées que celles observées chez les participants à d'autres programmes. Grâce à sa réputation d'une mesure qui fonctionne bien, ce programme gagne en popularité aux États-Unis.[19] Néanmoins, dans de nombreuses administrations, les stratégies de formation professionnelle ont été restreintes[20], mais elles sont plus étroitement axées sur les possibilités qu'offre le marché du travail et sur le perfectionnement professionnel requis pour s'intégrer à la population active.

Le CET collabore avec le secteur privé pour offrir une formation axée sur les compétences en demande ainsi que des services de soutien aux personnes les plus défavorisées.

On recherche des maillages entre les programmes de formation et les employeurs du secteur privé de nombreuses façons. Les programmes de formation sont souvent confiés à contrat à des organismes de formation tiers (les fournisseurs de services), notamment des établissements d'enseignement, des organismes communautaires, des syndicats, des écoles spécialisées et des formateurs privés. Ce processus à lui seul ne garantira pas nécessairement des maillages étroits avec le marché du travail. Il revient aux responsables du processus d'octroi des contrats de veiller à ce que les formateurs établissent des maillages solides et à ce que la formation mène à un emploi.

Quoiqu'il en soit, une formation de ce genre présente divers avantages :

- Elle s'appuie sur les ressources communautaires existantes et sur des formateurs chevronnés qui ont peut-être des contacts avec les milieux d'affaires, pour faciliter la transition entre formation et travail.

- La formation en cours d'emploi établit un rapport plus clair et plus direct entre la formation acquise et les débouchés sur le marché du

[19] Pour de plus amples renseignements sur le CET, voir le site Web www.best.com/~cfet/main.htm.

[20] Aux États-Unis, les stratégies de formation professionnelle durent généralement de 10 à 15 semaines (Grubb, 1995).

travail. Elle peut sensibiliser les bénéficiaires de l'aide sociale qui n'ont pas d'expérience de travail à la culture, aux exigences et aux normes du monde du travail.

- Les programmes d'éducation et de formation peuvent être alignés plus étroitement sur les politiques d'éducation et de formation de l'État et de la province ou du territoire qui s'adressent à la population en général.

Les programmes qui se caractérisent par des liens étroits avec le marché du travail peuvent échouer en l'absence de mesures adéquates de soutien.

Cependant, même les programmes qui se caractérisent par des liens étroits avec le marché du travail peuvent échouer en l'absence de mesures adéquates de soutien. En général, les programmes de formation professionnelle qui offrent des mesures intensives de soutien se sont traduits par des augmentations de revenu importantes pour les participants, si on les compare à tout un éventail de programmes (Butterwick et coll., 1998). Toutefois, à mesure que la formation se réoriente vers le milieu de travail, de nombreux auteurs pensent que l'accessibilité à des services de garde d'enfants, des mesures de soutien connexes (counselling, dynamique de la vie) et des mesures de soutien du revenu à long terme seront nécessaires à son efficacité.

3.4 Programmes de soutien connexes

Les mesures de soutien sont un complément essentiel de la réforme du bien-être social.

Il est difficile de classer les mesures de soutien parallèle parmi les «réformes du bien-être social» à proprement parler. Dans la plupart des cas, il conviendrait de les considérer comme des mesures de soutien à la disposition des familles à faible revenu en général, et des familles bénéficiaires de l'aide sociale en particulier. À ce titre, elles sont un complément essentiel de la réforme du bien-être social.

Leçon 8 **Des mesures de soutien au chapitre des services de garde d'enfants et d'autres subventions sont essentielles, étant donné les emplois peu rémunérés souvent associés à la réforme du bien-être social.**

Les pouvoirs publics offrent tout un éventail de programmes d'appui aux familles et aux personnes à faible revenu, y compris les assistés sociaux. Les plus importants sont les programmes axés sur le soin des enfants, par exemple les indemnisations fiscales/crédits d'impôt et les programmes de subvention directe de places de garderie.[21]

Il est indispensable, dans le cadre de tout programme de réforme du bien-être social, de veiller à ce que des services de garde d'enfants soient accessibles aux clients. Les gouvernements qui n'offrent pas de mesures

[21] L'étude des *Health and Human Services* effectuée en 1997 aux États-Unis montre que les familles pauvres dépensent 18 % de leur revenu pour des services de garde alors que les autres familles leur consacrent 7 % de leur revenu.

de soutien pour le soin des enfants, en exigeant néanmoins que les bénéficiaires travaillent ou suivent de la formation, connaîtront un succès limité et/ou occasionneront des difficultés considérables aux familles qui ont des enfants.

La Prestation nationale pour enfants (PNE) est généralement considérée comme un programme essentiel à l'appui de la réforme sociale. Le gouvernement fédéral majorera la Prestation fiscale canadienne pour enfants à 1,7 milliard de dollars d'ici l'an 2000, pour s'attaquer aux problèmes de la pauvreté chez les enfants. À leur tour, les gouvernements provinciaux et territoriaux se sont engagés à élaborer des programmes pour lutter contre la pauvreté chez les enfants et pour encourager les familles à faible revenu à chercher et à conserver du travail. Voici les exemples typiques d'initiatives provinciales et territoriales :

- En Colombie-Britannique, en vertu de la prime familiale, les familles reçoivent 103 $ par mois pour chaque enfant admissible (montant réduit pour les familles dont le revenu est plus élevé).

- L'Alberta a mis sur pied un nouveau régime de santé pour les enfants qui comprendra des soins dentaires, des services de santé oculaire, des services d'ambulance et les médicaments sur ordonnance.

- La Nouvelle-Écosse est en train de mettre sur pied une prestation pour enfants et un programme «enfants en santé» (p. ex., prévention dans la collectivité, intervention précoce).

Plusieurs administrations publiques au Canada et aux États-Unis ont réinvesti les économies réalisées au chapitre de l'aide sociale dans des services subventionnés de garde d'enfants.

Plusieurs gouvernements au Canada et aux États-Unis ont réinvesti les économies réalisées au chapitre de l'aide sociale dans des services subventionnés de garde d'enfants, ce qui a eu pour effet de transférer des sommes consacrées autrefois à un «droit» (l'aide sociale) à des mesures visant à consolider la participation au marché du travail à long terme. D'autres gouvernements ont exploré des moyens de fournir des services de garde d'enfants par l'entremise des employeurs, ou en vertu de modalités moins formelles (p. ex., de la part de membres de la parenté ou dans le cadre de services de garde à domicile). Ces approches n'ont pas pour résultat de réduire la programmation sociale dans son ensemble, mais plutôt d'opérer des transferts : certaines sommes autrefois consacrées à l'aide sociale sont dorénavant destinées à des services de garde d'enfants et d'autres services connexes, l'objectif étant de consolider la position sur le marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale. S'ils sont couronnés de succès, ces programmes permettraient au gouvernement de percevoir des recettes fiscales plus élevées à même les salaires gagnés par les participants, à un moment quelconque à l'avenir.

Les subventions au transport sont une autre mesure importante de soutien pour la réforme du bien-être social. Avec la «suburbanisation» du marché du travail, les travailleurs urbains ont souvent besoin de franchir de

Les subventions au transport et les services médicaux sont d'autres mesures importantes de soutien pour les prestataires d'aide sociale.

longues distances pour aller travailler. Il est rare que des logements abordables se retrouvent dans les mêmes secteurs que les emplois peu rémunérés.[22] D'autres administrations appuient le transport en commun subventionné à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale, fournissent des fonds supplémentaires pour les réparations automobiles et les plaques d'immatriculation, ou prêtent aux participants des voitures provenant d'un parc automobile. Ces approches, si positives soient-elles, ne réussissent à réduire qu'en partie le fardeau des petits salariés.

Les services de soutien médical sont également une préoccupation pour un grand nombre des bénéficiaires de l'aide sociale. Un régime de soins complémentaires de santé peut contribuer à subventionner des frais médicaux comme les médicaments sur ordonnance, les soins dentaires d'urgence, les examens de la vue et les lunettes. Ces services peuvent représenter des coûts importants pour les familles à faible revenu, et peuvent les dissuader de sortir du bien-être social, particulièrement si un membre de la famille est malade. Certains gouvernements ont tenté de prolonger ces mesures de soutien pendant une période de transition. Par exemple, Terre-Neuve a étendu les soins médicaux à la période de six mois suivant le moment où le bénéficiaire cesse de recevoir de l'aide sociale, dans le cadre de sa propre stratégie de réinvestissement découlant de la PNE.

Il existe d'autres genres de soutien connexe, mais ils varient selon les gouvernements. Parmi les mesures courantes, on retrouve l'aide financière pour l'habillement, les outils, les coupes de cheveux, les frais de déménagement et les situations d'urgence. Certains gouvernements ont même mis à l'essai des programmes de prêt pour offrir un financement supplémentaire au besoin.

---

[22] Selon une étude des services de transport en commun entre un quartier central de Boston où habite une population importante de bénéficiaires de l'aide sociale et un quartier où le nombre d'emplois de niveau d'entrée croît rapidement, il faut plus de deux heures pour atteindre plus de 43 % des employeurs, soit 66 % des emplois existants, même si la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale de la ville vivent à moins d'un demi-mille des transports en commun (Lacombre, 1997).

3.5 Changements dans les mécanismes de mise en œuvre

Les administrations publiques sont en train de transformer leur façon de faire. Inspirés en partie par les restrictions et en partie par le service à la clientèle dans le secteur privé, les gouvernements ont adopté de nombreuses innovations qui viennent également renforcer la réforme du bien-être social.

Les administrations publiques sont en train de transformer leur façon de faire, notamment avec l'adoption des réseaux intégrés de mise en œuvre.

Leçon 9 L'intégration de l'assistance sociale, des services d'emploi et des programmes de formation accroît l'efficacité de la mise en œuvre des services.

On a recours à la gestion intégrée des cas pour offrir aux clients des services sur mesure. L'intégration de l'aide sociale, des services d'emploi et des programmes d'éducation et de formation est bien avancée dans de nombreuses administrations. La réforme du bien-être social a donné un nouvel élan à ce processus, car elle touche d'autres domaines, par exemple l'assurance-emploi et les programmes de transition entre l'école et le monde du travail. C'est un autre domaine dans lequel la réforme du bien-être social se fait parallèlement à des innovations en matière de programmation axée sur l'éducation et le marché du travail. Une des raisons pour lesquelles il est difficile de tirer des leçons particulières des réformes du bien-être social est que les programmes et les politiques de nombreux domaines se chevauchent.

Des réseaux unifiés de mise en œuvre peuvent également favoriser la réussite de la réforme du bien-être social. Le gouvernement a adopté la formule des guichets uniques pour une grande partie du réseau de la sécurité du revenu, les clients pouvant s'inscrire à l'assurance-emploi, vérifier les listes de postes vacants, s'inscrire à la formation et obtenir toute une gamme d'autres services. Le réseau unique de mise en œuvre permet aux administrateurs de l'assistance sociale d'inscrire immédiatement les clients au volet de l'emploi. Cette importante mesure vise à modifier les perceptions des clients quant à leur obligation de trouver du travail.

Le regroupement des services, cependant, ne mène pas automatiquement à une intégration coordonnée de la programmation de l'aide sociale, d'une part, et de l'éducation/de la formation, d'autre part. Plusieurs des administrateurs que nous avons interviewés ont admis qu'il y a encore beaucoup à faire pour intégrer ces deux volets de la réforme du bien-être social.

Aux États-Unis, la *Workforce Investment Act* (1998) prévoit la rationalisation de la formation professionnelle, de l'éducation et de

l'alphabétisation des adultes ainsi que de la réadaptation des travailleurs. Le principal objectif de la loi est d'améliorer la coordination entre ces programmes, par la création de conseils de la main-d'oeuvre au niveau de l'État et au niveau local et la mise sur pied de guichets uniques[23]. Au Canada, les ententes sur le développement du marché du travail ont le même objectif, c'est-à-dire le renforcement de la coordination des services, le regroupement des ressources et des maillages plus serrés dans la mise en œuvre des programmes.

Leçon 10 Des changements d'attitude et de culture s'imposent dans les structures administratives.

En plus de susciter des changements dans les attitudes des clients, la réforme du bien-être social a également eu pour effet de modifier les attitudes au sein du système.

En plus de susciter des changements dans les attitudes des clients, la réforme du bien-être social a également eu pour effet de modifier les attitudes au sein du système. Les administrateurs ont dû cesser de s'occuper simplement de déterminer l'admissibilité et de verser les prestations. Pour ce faire, il a parfois fallu modifier le rôle des administrateurs des programmes de première ligne pour que ceux-ci favorisent l'autonomie des clients. Avec la décentralisation de la réforme, il a également fallu encourager ces administrateurs à mettre sur pied des programmes adaptés aux besoins locaux.

Les administrateurs du bien-être social ont confirmé l'importance d'un engagement systématique et, en particulier, l'importance de l'orientation politique. Au Nouveau-Brunswick, les réformes du bien-être social ont précédé les transformations du RAPC; c'est en effet le gouvernement McKenna qui a implanté une réforme générale des systèmes gouvernementaux. Le fait que ce gouvernement détenait tous les sièges à la Chambre s'est également révélé bénéfique. En Floride, les Démocrates et les Républicains ont appuyé unanimement les réformes du bien-être social. En Alberta, les administrateurs du bien-être social affirment que l'engagement explicite du Premier ministre et du ministre des Services sociaux a joué un rôle fondamental dans la réforme du bien-être social.

Les administrations qui ont su mobiliser les leaders politiques et les leaders de la fonction publique semblent avoir obtenu les plus fortes réductions du nombre de cas. Le succès est renforcé lorsque les réformes sont dirigées par des leaders politiques d'expérience, appuyées par la fonction publique et exécutées par le personnel d'exploitation.

---

[23] Pour une description détaillée du rôle important joué par le secteur privé dans la réforme du système de bien-être social américain, veuillez consulter *Business Participation in Welfare-to-Work: Lessons from the United States* (Jobs for the Future, janvier 1999). Cette participation découle en grande partie de la volonté de diminuer le taux de roulement du personnel et d'augmenter le taux de maintien en poste aux échelons d'entrée.

4. Conclusion

La réforme du bien-être social a été une initiative stratégique de premier plan au cours des années 90.

La réforme du bien-être social a été une initiative stratégique de premier plan au cours des années 90. Même si elle a été un thème commun de toutes les administrations publiques en Amérique du Nord, elle a revêtu des formes très diverses. Certains gouvernements ont adopté une optique à long terme pour la réforme du bien-être social. L'avantage de cette formule, c'est qu'elle a encouragé les administrateurs du bien-être social à concevoir des politiques efficaces et innovatrices. Par ailleurs, d'autres gouvernements ont simplement choisi de réduire le nombre de prestataires d'aide sociale en imposant des sanctions et en adoptant des mesures énergiques de réduction des prestations. Si on envisage la réforme du bien-être social en termes réglementaires, ces mesures se sont effectivement traduites par une réduction considérable du nombre de cas dans certaines circonstances. Cependant, ces administrations n'auront peut-être d'autre recours que d'augmenter les dépenses au titre du bien-être social dans l'éventualité d'une nouvelle récession, puisqu'elles n'ont peut-être pas contribué à trouver des emplois durables aux bénéficiaires.

Il faudra réaliser d'autres études pour déterminer si les prestataires d'aide sociale accèdent véritablement à l'autonomie économique.

On n'a pas encore déterminé clairement si les clients qui cessent de compter sur le bien-être social ont atteint une véritable autonomie économique, même si la plupart des évaluations laissent penser que des gains ont effectivement été enregistrés à ce chapitre. Il faudra un plus grand nombre d'évaluations et de suivis pour déterminer l'efficacité à long terme[24]. D'ici là, les critiques de la réforme du bien-être social continueront d'affirmer que la politique n'a pas traité efficacement le problème de la pauvreté. La plupart des clients finissent par occuper des emplois mal rémunérés et se retrouvent au nombre des «petits salariés». Selon les critiques, lorsque le nombre de cas était élevé, la pauvreté était au moins visible. Pour eux, la réforme du bien-être social n'a servi qu'à masquer la pauvreté en Amérique du Nord.

Même si les partisans de la réforme du système social admettent que la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale ne trouvent au début que des emplois mal rémunérés, ils affirment que, selon les sondages, les clients préfèrent travailler plutôt que de vivre de l'aide sociale. De plus, si les gouvernements continuent d'offrir des services connexes et d'appuyer l'éducation et la formation à long terme, certains bénéficiaires de l'aide sociale continueront d'améliorer leurs compétences et d'accéder à des postes mieux rémunérés et donc à un emploi durable.

[24] La plupart des évaluations de l'efficacité de la formation n'assurent le suivi des participants que sur une période de deux à trois ans (Martin, 1998). Cela peut donner lieu à des sous-estimations du nombre de participants qui atteindront finalement l'autonomie économique à long terme.

Même si les observateurs comme les administrateurs conviennent que la ronde actuelle des mesures de réforme du bien-être social s'est révélée efficace, si l'on en juge par le nombre de bénéficiaires qui ont cessé de toucher l'aide sociale et qui ont trouvé un emploi, la durabilité de ces gains récents face à la possibilité d'une nouvelle récession soulève encore des préoccupations. Afin de mieux évaluer l'efficacité de la réforme du bien-être social, il faudra envisager d'autres critères de succès, par exemple des changements dans les niveaux de vie, les augmentations salariales ou la capacité des clients de gravir les échelons dans leur profession après avoir cessé de toucher des prestations de bien-être social. La principale difficulté que soulève l'adoption de nouveaux indicateurs du succès est qu'il n'y a pas toujours de mécanisme pour assurer le suivi des résultats obtenus par les clients qui ont réussi à sortir du bien-être social en se taillant une place sur le marché du travail[25].

Il importe de reconnaître que le bien-être social existe dans un continuum.

De surcroît, l'utilité de la réduction du nombre de cas comme principal indicateur du succès est encore plus douteuse si l'on tient compte du fait qu'aux yeux des administrateurs de l'aide sociale, le «bien-être social» existe dans un continuum, et non pas de façon ponctuelle. À ce titre, certains clients pourront s'en sortir en permanence, tandis que d'autres reviendront périodiquement à l'aide sociale, et d'autres encore seront en mesure de conjuguer aide sociale et travail à temps partiel. Une mesure de rechange de l'efficacité sera peut-être de définir la réussite non pas en fonction de l'élimination complète d'un cas, mais en fonction de l'augmentation de la proportion du revenu total qui est tiré de l'emploi. Mais il ne faut pas oublier que d'autres bénéficiaires de l'aide sociale auront besoin d'un soutien complet indéfiniment, particulièrement ceux qui sont aux prises avec de multiples obstacles à l'emploi (p. ex., des problèmes de santé physique ou de santé mentale, des problèmes de toxicomanie, des difficultés d'apprentissage). Il faudra tenir compte à l'avenir de la nécessité d'élargir la définition de la «réussite» et d'envisager le succès d'un programme en fonction des besoins des personnes desservies.

Les résultats des cinq premières années de réforme du bien-être social sont clairs. Nous savons comment aider des clients relativement bien instruits à sortir de l'aide sociale en période de prospérité. Le défi sera de consolider ces gains lors d'une éventuelle récession. Par ailleurs, au fur et

---

[25] La plupart des États américains ont maintenant commencé à étudier les familles qui quittent l'aide sociale. Les États ont recours à une gamme de méthodes différentes : sondages par la poste, visites à domicile, sondages téléphoniques et jumelage des dossiers fermés avec ceux de l'assurance-chômage. La *National Conference of State Legislatures* à Washington, D.C., recueille les données d'études parrainées par tous les États. D'autres études menées aux États-Unis par la *Manpower Demonstration Research Corporation* (Friedland et Burtless, 1995) ont également fait des analyses à plus long terme de divers programmes américains de bien-être social.

à mesure que les autres clients de l'aide sociale, ceux qui sont peu instruits et qui n'ont pas beaucoup d'expérience de travail, présentent des problèmes plus complexes et plus difficiles, il sera plus important de prévoir des solutions de rechange à une réforme du bien-être social reposant sur l'emploi. Par exemple, dans les régions éloignées où les débouchés sont rares, la réforme du bien-être social pourrait être axée sur le développement communautaire et d'autres projets locaux de développement pour renforcer la confiance en soi des participants et la cohésion sociale.

Certains clients dépendront toujours du régime d'assistance sociale.

En fin de compte cependant, certains clients ne réussiront jamais à sortir de l'assistance sociale. Une perspective importante, mais qui passe souvent inaperçue, est que chaque citoyen, selon ses propres capacités, devrait avoir l'occasion de participer à une activité enrichissante, socialement et personnellement. Pour les prestataires d'aide sociale qui sont incapables de conserver un emploi rémunéré à temps plein, le travail à temps partiel, les services communautaires ou le bénévolat, conjugués à une forme ou une autre d'aide, sont des options qui pourront les aider à participer à la vie sociale.

5. Bibliographie

Acs, Gregory, Norma Coe, Keith Watson et Robert I. Lerman. *Does Work Pay? An Analysis of the Work Incentives under TANF*, The Urban Institute, 1998.

Baker, Maureen. *Poverty, Social Assistance and the Employability of Mothers*, Toronto, Toronto University Press, 1999.

Blank, Rebecca M. *What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?*, document de travail n° 6343. Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research Inc., 1997.

Bloom, Dan. *After AFDC: Welfare-to-Work Choices and Challenges for States*, New York, Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.

Brown, Amy. *Work First: How to Implement an Employment Focused Approach to Welfare*? New York, Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.

Brown, Rebecca, Evelyn Ganzglass, Susan Golonka, Jill Hyland et Martin Simon. *Working Out of Poverty: Employment Retention and Career Advancement for Welfare Recipients*, Washington, D.C., Employment and Social Services et U.S. Department of Health and Social Services, 1998.

Burtless, Gary. «When Work Doesn't Work: Employment Programs for Welfare Recipients», *The Brookings Review*, printemps 1992, 27-29.

Burtless, Gary. «Employment Prospects of Welfare Recipients», dans *The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market*, ouvrage collectif publié sous la direction de Demetra Nightingale et Robert Haveman, 71-106, Washington, D.C., The Urban Institute, 1995.

Burtless, Gary. «Welfare Recipients' Job Skills and Employment Prospects», *The Future of Children*, 7(1), printemps 1997.

Butterwick, Shauna, Anita Bonson et Pamela Rogers. *Identifying Keys to Successful Transition from Social Assistance to Paid Work: Lesson Learned from Canada, the United States, Australia and Europe*, Vancouver, Développement des ressources humaines Canada, C.-B. et Yukon, 1998.

Canada, gouvernement du Canada. *Quand le travail est plus payant que l'aide sociale : Sommaire des rapports sur le Projet d'autosuffisance – mise en œuvre, groupes de discussion et impacts des dix-huit premiers mois (R-96-17F)*, Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1996.

Card, David, et Philip Robins. *Les incitatifs financiers encouragent-ils les prestataires de l'aide sociale à travailler? Conclusions découlant des dix-huit premiers mois du Projet d'autosuffisance*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1996.

Clark, Christopher. *Les programmes de sécurité du revenu au Canada*, Conseil canadien de développement social, 1998.

Cohen, Marie. *Education and Training Under Welfare Reform*, Welfare Information Network (W.I.N.) Issue Notes, vol. 2, n° 2, 1998.

Conseil national du bien-être social (Canada). *Profil du bien-être social : mythes et réalités*, Ottawa, Conseil national du bien-être social, 1998a.

Conseil national du bien-être social (Canada). *Revenu de bien-être social 1996*, Ottawa, Conseil national du bien-être social, 1998b.

Eardley, Tony, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough et Peter Whiteford. *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, Londres, HMSO, Department of Social Security, Rapport de recherche, n° 46, 1996.

Evans, Patricia. «Linking Welfare to Jobs: Workfare, Canadian Style», *Policy Options*, mai 1995.

Fay, Robert. *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi : renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, Bilan de différentes évaluations de programmes dans les pays de l'OCDE, document hors-série n° 18, Politique du marché du travail et politique sociale, Paris, OCDE, 1996.

Friedlander, Daniel, et Gary Burtless. *Five Years After: The Long-Term Effects of Welfare-to-Work Programs*, New York, Russell Sage Foundation, 1995.

Friedlander, Daniel, David H. Greenberg et Philip K. Robins. «Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged», *Journal of Economic Literature*, décembre 1997, 1809-1855.

Gorlick, Carolyn, et Guy Brethour. *Welfare-to-Work Programs in Canada: A National Inventory*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1998a.

Gorlick, Carolyn, et Guy Brethour. *Programmes de transition de l'assistance sociale au marché du travail*, document d'étude, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1998b.

Grubb, W. Norton. *Evaluating Job Training Programs in the United States: Evidence and Explanations*, Berkeley, National Centre for Research in Vocational Education, 1995.

Gueron, Judith, et Edward Pauly. *From Welfare to Work (Summary)*, New York Manpower Demonstration Research Corporation, 1991.

Hamilton, Gayle, Thomas Brock, Mary Farrell, Daniel Friedlander, Kristen Harknett, JoAnna Hunter-Manns, Johanna Walter et Joanna Weisman. *Evaluating Two Welfare-to- Work Program Approaches and Human Capital Development Programs in Three Sites*, New York, Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.

Heinrich, Carolyn. *Aiding Welfare-to-work Transitions: Lessons from JTPA on the Cost-effectiveness of Education and Training Services*, Chicago Joint Centre for Poverty Research, document de travail, 1998.

Hunter, John. *L'emploi : un défi. Politiques et programmes d'emploi fédéraux, 1900 à 1990*, Ottawa, gouvernement du Canada, 1993.

Jobs for the Future. *Business Participation in Welfare-to-Work: Lessons from the United States*, Boston, Mass., janvier 1999.

Kalisch, David W., Tetsuya Aman et Libbie A. Buchele. *Les politiques sociales et de santé dans les pays de l'OCDE : un examen des programmes actuels et des évolutions récentes*, document hors-série n° 33, Politique du marché du travail et politique sociale, Paris, OCDE, 1998.

Kapsalis, Constantine. *Le lien entre l'alphabétisme, le travail et les bénéficiaires d'aide sociale*. Document de travail W-98-1E. Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1998.

Lacombe, A. *Welfare Reform and Access to Jobs in Boston*. Rapport préparé pour le Bureau of Transportation Statistics, 2 juin 1997.

LaLonde, Robert J. «The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs». *Journal of Economic Perspectives*. 9(2) (1995), 149-168.

Lemaître, G. *Single Parents on Social Assistance: A Longitudinal Analysis*. Rapport de recherche R-95-8. Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1993.

Martin, John. *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience*, document hors-série n° 35, Paris, Politique du marché du travail et politique sociale, OCDE, 1998.

Mijanovich, Todd, et David Long. *Créer une solution de rechange à l'aide sociale : le point sur la première année du Projet d'autosuffisance – mise en œuvre, impacts sur l'aide sociale et coûts*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1995.

Moffitt, Robert. «The Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review», *Journal of Economic Literature*, 30(1), 1992, 1-61.

Nightingale, Demerta, et Pamela Holcomb. «Alternative Strategies for Increasing Employment», *The Future of Children*, 7(1), 1997, 52-64.

OCDE. *Comprendre l'exclusion : l'aide sociale en Australie, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni*, Paris, OCDE, 1998.

O'Neill, David M., et June O'Neill. *Lessons for Welfare Reform: an analysis of the AFDC caseload and past welfare-to-work programs*, Kalamazoo, Mich., W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997.

Pavetti, LaDonna, et Krista Olsen. *Personal and Family Challenges to the Successful Transition from Welfare to Work*, Washington, D.C., The Urban Institute, 1996.

Rangarajan, Anu. *Taking the First Steps: Helping Welfare Recipients Who Get Jobs Keep Them*, Princeton, N.J., Mathematica Policy Research, 1996.

Rangarajan, Anu. *Keeping Welfare Recipients Employed: A Guide for States Designing Job Retention Services*, Princeton, N.J., Mathematica Policy Research, 1998.

Rangarajan, Anu, Peter Schochet et Dexter Chu. *Employment Experiences of Welfare Recipients Who Find Jobs: Is Targeting Possible?*, Princeton, N.J., Mathematica Policy Research, 1998.

Savner, Steve, et Mark Greenberg. *Community Service Employment: A New Opportunity Under TANF*, Washington, D.C., Center for Law and Social Policy, 1997.

Scott, Katherine. *Women and Welfare State Restructuring: Inventory of Canadian Income Security and Employment Related Initiatives*, Toronto, Centre for Research on Work and Society, York University, 1995.

Strawn, Julie. *Beyond the Job Search or Basic Education: Rethinking the Role of Skills in Welfare Reform*, Washington, D.C., Center for Law and Social Policy, 1998.

The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market, ouvrage collectif publié sous la direction de Demetra Nightingale et Robert Haveman, Washington, D.C., The Urban Institute, 1995.

Torjman, Sherri. *Welfare Reform Through Tailor-Made Training*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1998.